

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

LES
MANDATS INTERNATIONAUX
DE LA
Société des Nations

THÈSE
POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ

(Section de Droit Politique)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

PAR

P. T. FURUKAKI



LYON
LIBRAIRIE PAUL PHILY
8, Place Bellecour, 8

—
1923

LES MANDATS INTERNATIONAUX
DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553208_0062

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

LES
MANDATS INTERNATIONAUX

DE LA
Société des Nations

THÈSE
POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ

(Section de Droit Politique)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

PAR

P. T. FURUKAKI



LYON
LIBRAIRIE PAUL PHILY
8, Place Bellecour, 8

—
1923

UNIVERSITE DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM.

- APPLETON (Charles), ✱, ✱ I., professeur honoraire.
GARRAUD (René), ✱, ✱ I., ✱, professeur honoraire, Correspondant de l'Institut.
BOUVIER-BANGILLON, ✱, ✱ I., professeur honoraire.
JOSSEMAND, ✱, ✱ I., doyen, professeur de Droit civil.
PIC (Paul), ✱ O., ✱ I., professeur de Droit international public.
APPLETON (Jean), ✱, ✱, ✱ I., ✱, professeur de Droit administratif.
LAMBERT, ✱ A., professeur de Droit comparé.
BOUVIER, ✱ I., professeur de Science financière et de Législation française des finances.
LAMEIRE, ✱ I., professeur d'Histoire de Droit public et de Droit administratif.
HUVELIN, ✱, ✱ I., professeur de Droit romain, assesseur du doyen.
LÉVY, ✱, ✱ I., professeur de Droit civil.
GONNARD, ✱, ✱ I., professeur d'Economie politique.
PICARD, ✱ A., professeur de Droit civil.
ANTONELLI, ✱, ✱, ✱ I., professeur d'Histoire des doctrines économiques.
PERROUD, ✱, ✱ I., professeur de Procédure civile.
COHENDY (Georges), ✱ A., professeur de Droit commercial général.
GARRAUD (Pierre), ✱, professeur de Droit criminel.
LEFÈVRE, ✱, professeur d'Histoire du Droit.
BECQ, I. ✱, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

M. LAMBERT, *Président*.

MM. BOUVIER et ANTONELLI, *Assesseurs*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

La guerre qui a bouleversé l'Univers entier pendant plus de quatre années a soumis à une rude épreuve le Droit international public, et ceux qui continuaient à affirmer leur foi en son avenir ont dû essuyer maints sarcasmes de l'opinion publique. Les deux assises solennelles de La Haye avaient laissé le souvenir d'échecs retentissants sur bien des questions, et non des moins graves, inscrites à leur ordre du jour. Sur les points même où les intérêts égoïstes n'avaient pas fait obstacle à un accord, la pratique de la guerre témoignait du peu de cas que certaines puissances belligérantes faisaient de leurs engagements, et de l'impuissance des autres à sanctionner utilement ces abus de la force.

Ces échecs diplomatiques, ces violations flagrantes des règles acceptées d'un commun accord, n'ont pourtant pas tué le Droit international public. L'étendue géographique du conflit de 1914, le nombre et la complexité des questions politiques soulevées, imposait aux négociateurs de la paix une tâche immense, qui dépassait de loin celles qu'avaient eu à résoudre les plénipotentiaires des plus fameux

traités de l'histoire. C'est la carte du monde entier qu'il s'agissait de tracer.

Loin de reculer devant l'importance du problème, la Conférence de Paris a cependant prétendu l'élargir encore. Les précédents de La Haye, les violations allemandes du droit des gens ne l'ont nullement découragée. Décidée à fixer les bases d'une paix durable, elle n'a pas cru pouvoir les chercher ailleurs que dans le droit. Par un acte de foi profonde dans le droit international, elle a estimé que le statut politique nouveau serait inefficace, si elle ne l'étayait sur un ensemble de préceptes juridiques. Une paix durable fondée sur le droit : tel était le but, unique sous ses deux aspects, de la Conférence. Ces préceptes, elle les a inscrits au fronton même des traités, pour bien montrer qu'ils constituent la base fondamentale de la paix.

Ce « Pacte des Nations », c'est un essai d'organisation internationale, reposant sur le principe démocratique.

La Société des Nations, dont le pacte se propose d'établir le statut juridique, a pour point de départ l'idée de solidarité internationale. C'est une réaction contre l'individualisme étatique. La philosophie politique de l'individualisme des Etats repose sur la notion de la lutte pour la vie, la *struggle for life*, transposée de l'ordre biologique dans l'ordre sociologique et politique. Cette notion conduit d'abord à la défense nationale, au nationalisme intégral ; mais par une pente naturelle, elle entraîne à l'idée de supériorité d'une nation sur les autres, supériorité

physique, militaire, morale, intellectuelle. L'affirmation de cette supériorité autorise cette nation à assujettir les autres, au nom d'une prétendue civilisation transcendante.

Elle est la philosophie que l'Allemagne intellectuelle entretenait soigneusement au xix^e siècle et propageait par le livre et par l'enseignement sous toutes ses disciplines, histoire, morale, philosophie, science même. Elu de Dieu, le peuple allemand devait dominer le monde. Gonflé d'orgueil par sa victoire de 1870, par son développement économique et militaire ultérieur, l'Empire allemand, à la veille de 1914, ne connaissait plus de bornes à ses ambitions et, au nom du « *Deutschland über alles* », il visait à l'hégémonie universelle, à l'impérialisme militaire et économique par la destruction de toutes les autres puissances.

La catastrophe de 1914 a été la conséquence fatale de cette théorie politique. Une fois de plus, elle a démontré les terribles dangers de la philosophie individualiste, comme l'impossibilité de fonder sur elle un état politique durable.

A cette thèse autocratique, puisque fondée sur la domination des peuples par l'un d'eux, le pacte des Nations substitue celle de la solidarité internationale, thèse démocratique d'égalité et d'indépendance des Etats. Cette égalité et cette indépendance se complètent et se concilient par la notion d'indépendance née de la solidarité. Les individus sont libres et égaux, mais le fait de vivre en société entraîne leur solidarité, c'est-à-dire les oblige à des concessions

récioproques, destinées à assurer le respect de la liberté et de l'égalité de tous.

Eux aussi, les Etats sont égaux et indépendants, mais leurs relations nécessaires les constituent en société de fait, entraînant leur interdépendance et leur solidarité.

Cette société de fait des Nations, le pacte l'érige en société de droit, fixe les règles juridiques de son organisation et de son fonctionnement pacifique.

En même temps que la solidarité atténue la souveraineté des Etats, réfrène les tendances absolutistes et impérialistes que cette souveraineté, sans ce correctif, risquerait de manifester, un autre principe démocratique complète logiquement celui de la solidarité internationale. La Révolution française a fait apparaître la notion d'individu, de nation, dont elle oppose les droits à la souveraineté interne du pouvoir monarchique. Avant la conférence de 1919, le Droit international public ne semble connaître que les Etats. Ce sont eux qui sont les sujets du Droit international. Les gouvernements décident de la guerre et de la paix ; leurs délégués signent les traités. Sous cet aspect, le Droit international est autocratique. Le gouvernement absolu apparaît ainsi comme la principale cause des conflits, dans la conception américaine. Le message du président Wilson adressé au Congrès des Etats-Unis, le 2 avril 1917, est catégorique :

« Nous n'avons pas de querelle avec le peuple allemand. Nous n'avons pour lui d'autres sentiments qu'un sentiment de sympathie et d'amitié. Ce n'est

pas à son instigation que son gouvernement est entré dans cette guerre. La guerre a été engagée sans qu'il en ait eu connaissance et sans qu'il l'ait approuvée. C'est une guerre qui a été décidée comme le furent les guerres du triste passé, quand les peuples n'étaient, nulle part, consultés par leurs gouvernements, quand les guerres étaient provoquées et conduites dans l'intérêt de dynasties ou petits groupes d'hommes ambitieux, accoutumés à se servir de leurs concitoyens comme d'instruments et enjeux.

« Les nations qui se gouvernent elles-mêmes ne remplissent pas d'espions les pays voisins ; elles n'intriguent pas pour amener des crises qui leur procurent l'occasion d'intervenir et de faire des conquêtes. De pareilles machinations ne peuvent réussir que là où tout se fait dans l'ombre et où nul n'a le droit de poser des questions.

« Seuls les peuples libres peuvent mettre constamment leurs desseins et leur honneur au service de la cause commune et préférer les intérêts de l'humanité à tous les mesquins intérêts privés ».

Ainsi, les Etats autocratiques, où le peuple n'est pas consulté sur la guerre et l'action diplomatique du gouvernement, constituent une menace permanente pour la paix. C'est pourquoi ces Etats sont exclus de la Société des Nations, dont les adhérents doivent pratiquer une politique démocratique et orientée vers la paix universelle.

Les Etats démocratiques eux-mêmes n'offrent pas toujours toutes garanties à cet égard. Par le jeu de

la diplomatie secrète, les Parlements et l'opinion publique sont trop souvent tenus à l'écart de la discussion des problèmes essentiels. Le peuple et le Parlement perdent l'exercice de leurs prérogatives constitutionnelles et sont mis en présence des faits accomplis et des décisions prises qu'ils ne peuvent que ratifier. On l'a trop bien vu pendant les pourparlers de la Conférence elle-même ! Le pacte des Nations voit donc dans l'institution du régime démocratique et dans la diplomatie publique les conditions essentielles du maintien de la paix, par l'action de l'opinion publique éclairée.

En définitive, c'est l'individu, le peuple, qui est le sujet du Droit international, c'est pour lui qu'il doit être fait. Et la conclusion, qui combine heureusement la solidarité internationale avec l'indépendance, c'est le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'agencement des Etats cesse d'être le jeu des combinaisons artificielles de la diplomatie, trop souvent source de conflits, parce que ces combinaisons fragiles ne sont que des tentatives de conciliation d'intérêts politiques contradictoires. Désormais, c'est aux peuples à fixer leur statut politique, leur statut international comme leur statut constitutionnel interne.

Cette formule du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes achève l'évolution démocratique, en étendant l'idée démocratique du domaine du droit interne à celui du droit international. Le principe constitutionnel élève l'individu au rang de membre de la nation, de souverain ; le principe international

élève le peuple au rang d'Etat indépendant, membre de la société internationale.

L'histoire enseigne d'ailleurs que la conscience démocratique ne s'éveille pas en un jour. Un régime constitutionnel fondé sur cette notion exige souvent, pour s'établir d'une manière durable, une révolution ou une longue période de temps. De même, la conscience nationale sommeille souvent dans un peuple. Elle est lente à se dégager, par suite de la complexité des éléments humains qui le composent, ou d'un régime d'oppression prolongé, ou enfin par le manque de direction intellectuelle ou politique d'une mentalité restée primitive.

A des peuples ne faisant pas figure de nations en fait, on ne peut pas reconnaître les caractères juridiques de nations, et voir en eux des Etats indépendants, membres de la société internationale. Les principes démocratiques du nouveau droit des gens trouvent pourtant ici une de leurs plus éclatantes applications. Ces peuples inorganiques sont par nature des faibles. Cette faiblesse même risque de les mettre à la merci des Etats organisés et puissants. Au nom de l'individualisme politique, un Etat visant à l'hégémonie trouverait en eux une proie facile, et ne tarderait pas à se les annexer ou à les exploiter en vue de réaliser son rêve de domination universelle. Or, la solidarité internationale a précisément pour objet de barrer la route à ces visées impérialistes. Au nom de ce principe, au nom du droit des peuples à l'indépendance, la société internationale va prendre les peuples faibles sous sa

protection. En même temps qu'elle assurera leur indépendance, elle veillera sur leur développement, jusqu'au jour où leur conscience nationale se manifestera, où leur personnalité latente s'affirmera, et où ils pourront à leur tour disposer de leurs destinées et prendre place, dans la Société universelle, au rang d'Etats indépendants.

Ainsi, des principes fondamentaux du pacte des Nations, la solidarité internationale et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, découle logiquement la protection des peuples faibles. C'est la base de l'institution des mandats internationaux, organisés par le Pacte comme un gage de paix durable, par l'obstacle qu'ils dressent contre l'Impérialisme en assurant l'indépendance des peuples faibles et leur vocation au droit de disposer d'eux-mêmes.

Le régime des mandats internationaux, qui fait l'objet de notre étude, est une création du Pacte des Nations. Nous devons, tout d'abord, exposer les circonstances dans lesquelles est née l'institution, ce qui nous conduira à en examiner les raisons politiques et à en préciser le but. Tel sera l'objet de notre première partie : *Origines et raisons d'être de l'institution des mandats internationaux.*

Dans une seconde partie, nous ferons *la théorie juridique des mandats internationaux*, en commentant les dispositions du Pacte des Nations qui les concernent.

Enfin, dans une troisième partie, de beaucoup la plus importante, nous aurons à décrire *la mise en œuvre de l'institution nouvelle par la diplomatie des*

puissances. L'analyse des faits, rapprochée de l'étude théorique du régime des mandats, nous permettra de porter un jugement sur les premiers résultats de l'institution, et d'apprécier si l'orientation que lui ont donnée les puissances répond exactement aux buts élevés que se sont proposés ses auteurs, et autorise tous les espoirs qu'ils ont fondés sur elle.

PREMIÈRE PARTIE

Origines et raisons d'être de l'institution des mandats internationaux.

CHAPITRE PREMIER

Origines de l'institution des mandats ⁽¹⁾.

L'institution des mandats internationaux, telle qu'elle a été organisée par le pacte des Nations, est une création juridique de la Conférence de Paris. Il ne faudrait cependant pas croire qu'elle l'a construite de toutes pièces. Elle ne peut pas même revendiquer la paternité du mot *mandat*. Quant au fond, l'idée est déjà en germe dans des écrits antérieurs ; elle est le corollaire de certaines théories sur la colonisation. Dans les débats de la Conférence, c'est à propos du sort des colonies allemandes que le régime du mandat est d'abord apparu, comme le

(1) Nous devons une grande partie de cet exposé historique, au remarquable ouvrage de M. Antonelli, *L'Afrique et la Paix de Versailles* (1921).

moyen de résoudre des compétitions d'intérêts. C'est au nom des mêmes principes qui ont présidé à la création des mandats, que les puissances ont décidé de retirer à l'Allemagne ses possessions coloniales.

Il n'est donc pas sans intérêt, pour comprendre les motifs de l'institution des mandats, d'esquisser très sommairement les grands traits de la politique coloniale des puissances avant la guerre, et les conceptions théoriques principales de la colonisation au moment de l'ouverture des préliminaires de paix.

La politique coloniale britannique apparaissait essentiellement comme réaliste, imbue d'un impérialisme moins politique et territorial que commercial et maritime. Elle visait plutôt à l'établissement de colonies-comptoirs, regardant non pas l'intérieur du continent, mais la voie commerciale maritime. Elle cherchait plutôt le débouché que l'établissement. La politique à l'égard des indigènes était le corollaire de ces idées ; elle consistait uniquement à assurer la paix entre les tribus et à les laisser se développer librement. L'Angleterre ne cherchait ni à les assimiler, ni à les civiliser. Aussi, cette autonomie fondée sur l'indifférence, ne créant aucun lien profond entre la colonie et la métropole, explique-t-elle la tendance naturelle au séparatisme, phénomène général dans les colonies britanniques.

L'Allemagne, venue tard à la colonisation, essaie d'abord, par des occupations sans méthode préconçue de territoires, à rattraper le temps perdu. Bismarck essaie ensuite sans succès des grandes compagnies à charte. Le but franchement égoïste de

la colonisation est cyniquement avoué : « Le but de la colonisation, écrit la *Kolonial politische Korrespondenz*, organe de la C^{ie} de l'Est africain (1), est d'enrichir sans scrupule et avec décision notre propre peuple aux dépens d'autres peuples plus faibles ».

Cette politique comporte l'exploitation éhontée de l'élément indigène et l'oppression la plus cruelle. Les indigènes sont sacrifiés aux colons allemands. L'histoire de l'Est africain allemand est particulièrement instructive. Le principe, c'est que le pays est un pays de colonisation pour les blancs, par conséquent c'est à la race blanche que doivent être réservées la propriété et la mise en valeur du pays. Les ordonnances de 1907 interdisent aux indigènes de posséder des terres, des bestiaux et des animaux de selle sans une autorisation spéciale du gouvernement. Ils sont tenus de se faire immatriculer et de porter, comme des forçats, leur marque d'identité en évidence. Ils ne peuvent se déplacer sans passeport. L'année suivante, le gouvernement, redoutant l'émigration de la main-d'œuvre indigène vers l'Union-Sud africaine, propose de rapporter ces mesures. Les colons s'y opposent énergiquement et font rejeter le projet. Il existait encore, à la veille de la guerre, 185.000 esclaves. Le Reichstag avait demandé la suppression de l'esclavage pour le 1^{er} janvier 1920, mais le gouvernement s'y était opposé.

(1) *Kolonial politische Korrespondenz*, 1886, n° 3.

Ces méthodes aboutissent à des révoltes répétées. Le capitaine Wissmann parvient à apaiser la formidable insurrection de 1888. En 1895, en 1906, nouveaux soulèvements. Ces mouvements sont réprimés avec une extrême rigueur. Pour enrayer l'explosion de fanatisme religieux qui réunit, en 1903, Herreros et Hottentots, l'Allemagne envoie un général « à poigne », von Erotha. Après deux mois de campagne, les Herreros sont acculés au désert et vaincus dans une bataille de deux jours (10-12 août 1904). La lutte contre les Hottentots se prolonge jusqu'en 1906, et l'état de pacification était encore précaire en 1914. Un seul fait suffit pour apprécier les méthodes allemandes : de 1904 à 1911, les recensements officiels constatent que les Herreros sont tombés de 80.000 à 45.000, les Damarras, de 30.000 à 13.000, les Hottentots, de 20.000 à 10.000.

L'abominable traitement infligé aux indigènes et les méthodes de brutalité inouïe de la soldatesque coloniale sont dénoncés en Allemagne même, non seulement par le parti socialiste, mais par le centre catholique (Erzberger).

A partir des dernières années du xix^e siècle, la conquête coloniale apparaît comme un des moyens d'exécution de la politique d'ensemble de domination universelle. La politique coloniale se rattache au programme de la *Welt politik*, à la politique du pangermanisme colonial (1). Il faut d'abord grouper

(1) Cf. Andler. Ouvrages sur le pangermanisme cités à la Bibliographie, et notamment, le *Pangermanisme colonial sous Guillaume II*.

et organiser le pangermanisme épars au-delà des mers. Il faut ensuite distinguer les territoires qui ont pour l'Allemagne une importance politique et économique, tels que l'Afrique du Sud, l'Amérique du Sud, l'Asie Mineure et, en Europe même, les pays du Danube. Enfin, il faut écarter le danger dont l'Angleterre menace le monde, c'est-à-dire le rêve d'un empire colonial s'étendant de l'Atlantique au Pacifique et garanti par la suprématie maritime. L'Afrique orientale allemande et la Mésopotamie sont les seules solutions de continuité : l'Allemagne doit maintenir ces obstacles contre l'impérialisme britannique.

Plus méthodique dans son principe, cette politique coloniale tend à substituer à l'occupation et à la conquête armée la conquête pacifique par la pénétration économique et l'émigration allemande, par l'action diplomatique appuyée sur la menace de la force militaire (Agadir). L'empereur lui-même ne dédaigne pas d'affirmer ces ambitions par de grandes tournées à signification politique (voyages de Bagdad et de Tanger).

Cette politique continue naturellement à faire bon marché des indigènes. Les idées humanitaires sont des utopies, condamnées par les faits. Dans la lutte pour la vie, les faibles sont condamnés à disparaître. L'Etat colonisateur n'a donc pas à épargner les races nègres : ce serait aussi inutile que dangereux pour les intérêts de ses propres nationaux.

En face de la politique britannique d'affaires et d'indifférence à l'égard des indigènes ; en face de la

politique allemande de domination universelle avec exploitation de l'indigène par les colons et la métropole, la politique coloniale française présente un caractère tout à fait opposé. Elle ne tend pas à l'exploitation d'un territoire et de sa population en vue d'une domination politique et économique universelle. Elle ne cherche pas non plus, dans l'établissement de points d'appui maritimes ou commerciaux le profit économique immédiat. C'est, peut-on dire, une doctrine sociale. Le but essentiel est de civiliser, d'élever les peuples colonisés à la civilisation supérieure du peuple colonisateur. Cette doctrine, héritage de la colonisation romaine, se propose de « conquérir, pacifier, organiser » et, quand l'emprise est ainsi assurée, d'introduire dans le milieu social les principes essentiels de la civilisation française.

Par un excès de logique, cette doctrine a parfois abouti, notamment sous la Révolution, à l'assimilation complète des indigènes aux nationaux, et à la centralisation absolue. Aujourd'hui le principe de l'assimilation est condamné par l'expérience. Il ne tient pas compte de la différence des mentalités et il apparaît comme aussi prématuré pour l'indigène que dangereux pour le métropole. Le but civilisateur n'implique pas d'ailleurs logiquement l'assimilation. Le libéralisme n'exclut nullement le respect des institutions et de la mentalité locales. L'adaptation des peuples colonisés à la civilisation française doit être progressive, et c'est dans le cadre d'une autonomie plus ou moins prononcée que doit s'opérer cette évolution. C'est seulement lorsqu'elle sera

achevée, peut-être seulement après de très longues années, que la métropole pourra songer à englober la population indigène de telle ou telle colonie dans la nation française.

Telles étaient les directives de la politique des trois grandes puissances coloniales à la veille de la guerre. Pour exposer dans son ensemble la question doctrinale, il est indispensable d'indiquer encore en quelques mots la conception des auteurs américains, qui allait exercer une influence prépondérante sur l'orientation des pourparlers de paix.

Quels que fussent leurs buts et leurs méthodes, les puissances coloniales, Angleterre, Allemagne, France, affirment la souveraineté politique de la métropole sur leurs colonies. C'est de la suzeraineté politique que naît, dans la théorie française, le devoir de tutelle.

La doctrine américaine ne nie pas naturellement le lien de subordination politique entre la colonie et le suzerain ; mais pour elle, c'est là uniquement l'élément *de fait* indispensable de la colonisation. Cet élément de fait, la domination politique, n'est pas nécessairement lié à une supériorité de civilisation, de valeur économique et sociale.

Mais, si du fait on passe sur le terrain du droit, les Américains admettent que la colonisation ne se justifie moralement que par la supériorité de la métropole au point de vue civilisation, valeur économique ou sociale. La considération politique ne suffit pas à justifier le titre juridique de la nation souveraine ; les considérations d'ordre social et économique seules le justifient.

Quel sort la guerre de 1914 et les pourparlers de paix allaient-ils réserver à ces tendances et à ces doctrines ? C'est ce que nous allons maintenant examiner.

Bien avant la fin de la guerre, la France et l'Angleterre s'étaient préoccupées d'élaborer le programme colonial qu'elles allaient défendre au cours des négociations, et notamment de fixer le sort des colonies allemandes conquises par les armes et en fait occupées.

Le gouvernement britannique s'efforçait de rester fidèle à la politique traditionnelle : rejeter au second plan les questions territoriales et sauvegarder avant tout la liberté commerciale et la sécurité des liaisons maritimes. Mais l'opinion publique, impressionnée par les visées impérialistes du pangermanisme et par le développement de la guerre sous-marine, ne se contentait pas de ce programme. Le général Smuts, le vainqueur de l'Est africain allemand, affirmait la nécessité d'une politique africaine, autonome et accentuait la politique indépendante des dominions par rapport à celle du gouvernement.

Sous la poussée de cette campagne, le gouvernement cédait peu à peu. Sans aller jusqu'à admettre l'annexion des colonies allemandes, progressivement, avec toutes sortes de réserves, il finissait par admettre, en invoquant surtout des considérations d'humanité, l'impossibilité de restituer à l'Allemagne ses colonies.

« Je ne sais pas, déclarait à la Chambre des Communes, le 16 mai 1917, Lord Robert Cecil, sous-

secrétaire aux affaires étrangères, et nul ne peut dire ce que nous devons faire à la fin de la guerre, mais si c'est un grand succès, j'avoue que je considérerai avec horreur l'idée de rendre les indigènes qui ont été arrachés à un tel gouvernement ».

A la séance du 20 décembre, M. Lloyd George se montre encore plus réservé... « Au sujet des colonies allemandes, à propos desquelles on publie des récits qui vous font frémir, irez-vous dire à ces pauvres populations désespérées qui demandent, qui supplient qu'on ne les rende pas au terrorisme allemand, irez-vous leur dire aujourd'hui : oui, nous le voulons, que vous le demandiez ou non... »

Et quelques jours plus tard, le 6 janvier 1918, il expose les mêmes idées devant les délégués des trade-unions : « En ce qui concerne les colonies allemandes, dit le premier ministre, j'ai déclaré à plusieurs reprises qu'elles seront à la disposition d'une conférence dont la décision devra avant tout tenir compte des aspirations et des intérêts des habitants de ces colonies. »

Le même effort de conciliation entre la politique traditionnelle et les idées nouvelles d'internationalisation se manifeste dans le memorandum secret préparé le 11 janvier 1918 par M. Llewellyn Smith pour le War Cabinet. Il propose notamment d'appliquer dans toute la région de l'Afrique équatoriale un système intermédiaire entre l'internationalisation et le régime des souverainetés nationales, avec une force internationale de police et un contrôle international des douanes, perçues et réparties par l'administration internationale.

Cependant, le 23 octobre, à l'*Ausiralian and New Zealand Luncheon Club*, M. Balfour, ministre des affaires étrangères, insiste sur la nécessité de sauvegarder la maîtrise anglaise de la mer. « C'est de ce point de vue, dit-il, — quoiqu'il y en ait d'autres — que, personnellement et parlant pour moi seul, j'aborde le problème des colonies allemandes conquises par les efforts de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Afrique du Sud et par les efforts des habitants de la mère patrie. Si ces colonies sont restituées, quelle garantie avons-nous, quelle garantie aurons-nous qu'elles ne seront pas utilisées par leurs anciens possesseurs comme bases d'une guerre de pirates ? J'ai longuement et sérieusement réfléchi à cette question et la seule réponse que j'y aie trouvée et que, j'en suis sûr, tous ceux qui sont ici feront avec moi, c'est qu'il y a incompatibilité absolue entre le salut, la sécurité, l'unité de l'Empire britannique et la restitution des colonies allemandes. »

En résumé, le gouvernement résistait de son mieux à la campagne nettement annexionniste du général Smuts et des dominions. Cependant, la crainte de l'impérialisme allemand, le souci de sauvegarder la maîtrise britannique des mers, enfin un sentiment d'humanité envers les indigènes lui faisaient accepter le retrait à l'Allemagne de ses colonies, sous la réserve d'un régime d'internationalisation à organiser.

Pour des motifs en partie tout différents, où la haine du capitalisme et le souci du libéralisme économique s'alliaient à la crainte de l'impérialisme, les organes ouvriers et socialistes préconisaient l'in-

ternationalisation des colonies, mais à titre de système général, applicable à tous les domaines coloniaux, et non pas exclusivement aux colonies enlevées à l'Allemagne.

Dès la fin de décembre 1917, le Comité parlementaire du Congrès des trade-unions et le Comité exécutif du Labour-Party rédigent une déclaration sur les buts de guerre, qui s'exprime ainsi qu'il suit sur les colonies de l'Afrique tropicale :

« En ce qui concerne les colonies de tous les belligérants dans l'Afrique tropicale, d'un océan à l'autre, en y comprenant toutes les régions au nord du Jambeze et au sud du Sahara, ou seulement ce qui se trouve entre le 15° de latitude nord et le 15° de latitude sud et qui est déjà l'objet d'un contrôle international, le mouvement ouvrier britannique décline toute sympathie pour l'idée impérialiste qui en ferait la sphère d'influence d'une nation, les exploiterait pour le profit des capitalistes ou s'en servirait pour l'accomplissement des buts militaristes des gouvernements. S'il est ici impraticable de laisser les divers peuples de ces régions déterminer leur sort, il est proposé de sauvegarder pour le mieux les intérêts de l'humanité par l'abandon complet et sincère par tous les belligérants de tous les projets d'empire africain. Le transfert des colonies actuelles de puissances européennes dans l'Afrique tropicale, quelles que soient les limites de cette zone, à l'autorité supranationale de la Ligue des Nations, est suggéré ; leur administration serait organisée sous l'autorité du Conseil législatif, en

Etat africain indépendant avec son gouvernement propre sur les principes suivants :

1° Tenir compte dans chaque localité des vœux du peuple quand ils peuvent être précisés ;

2° Protéger les indigènes contre l'exploitation et l'oppression et préserver les intérêts des tribus ;

3° Tous les revenus seront employés au bien-être et au développement de l'Etat africain lui-même ;

4° Neutralisation permanente de cet Etat africain et son abstention de toute participation aux rivalités internationales ou aux guerres futures.

C'est sur le libéralisme économique et la protection des indigènes qu'insiste le Conseil national du parti socialiste français, réuni à Paris le 18 février 1918, en se prononçant pour l'établissement, dans les colonies « par entente internationale, d'un régime qui, tout en respectant les souverainetés nationales sous le contrôle de la garantie de la Société des Nations, s'inspire d'un large libéralisme économique et sauvegarde dans les meilleures conditions possibles les droits des indigènes ».

Et le Conseil ajoute : « Les colonies qui ont été enlevées à la domination allemande devraient être l'objet d'une disposition spéciale du traité de paix, de manière qu'aucun changement territorial n'ait pour effet de priver l'Allemagne d'obtenir des matières premières, d'écouler ses propres produits et d'avoir sa part légitime de développement économique ».

Enfin, la Conférence socialiste et ouvrière inter-alliée de Londres adopte, le 24 février 1918, le texte

d'un memorandum qui fond les textes, les résolutions anglaise et française, tout en donnant une portée plus générale à la clause d'égalité économique ».

Comme le gouvernement britannique, le gouvernement français s'était préoccupé, dès 1917, de préparer l'attitude coloniale de la France à la Conférence de la paix. Une première commission, composée de fonctionnaires, instituée le 3 octobre 1917, s'était attachée exclusivement aux questions d'extension ou d'échange de territoires. La question de l'internationalisation avait été posée ; elle ne fut pas discutée à fond. Au contraire, la Commission extra-parlementaire créée par décret du 6 février 1918 se montra beaucoup plus réservée sur le terrain des acquisitions territoriales et porta surtout son examen sur le régime économique et douanier, l'internationalisation de l'Afrique centrale et la politique indigène. La lutte très ardente, passionnée même entre les représentants du ministère du commerce et de l'industrie (métropole) et les représentants des milieux coloniaux, n'aboutit d'ailleurs qu'à des vœux platoniques : établissement de lignes de transports sous pavillon français, transformation sur place des matières premières, établissement de voies de communication à l'intérieur des colonies, développement d'organismes de crédit coloniaux. C'étaient là des problèmes de politique intérieure. Cependant, la politique de particularisme étroit qui inspirait l'action des chefs coloniaux, ne pouvait avoir qu'une répercussion fâcheuse sur la politique coloniale internationale, en conduisant la France à adopter

une politique d'exclusivisme économique à l'égard des étrangers : c'est cette politique que répudie l'Angleterre et que condamnait le Congrès socialiste interallié de Londres.

Telles étaient les positions respectives des gouvernements britannique et français et de l'opinion ouvrière, lorsque le président Wilson exprima son opinion coloniale dans la cinquième proposition de son fameux message de février 1918 au Congrès, ainsi conçue :

« Un arrangement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, basé sur la stricte observation du principe que, dans le règlement de ces questions de souveraineté, les intérêts des populations en jeu pèseront d'un même poids que les revendications équitables du gouvernement dont le titre est à définir ».

La formule est vague et obscure. Peut-être, dans la pensée de son auteur, n'était-elle qu'une expression nouvelle de la doctrine coloniale des auteurs américains. Elle admet les « revendications équitables » du gouvernement colonisateur. En faisant allusion à un « règlement de ces questions de souveraineté », le président Wilson accepte implicitement le principe de la souveraineté de la métropole sur ses colonies. Mais « les intérêts des populations en jeu doivent intervenir dans ce règlement : c'est la doctrine américaine, qui n'admet d'autre justification à la souveraineté coloniale que la considération économique et sociale ».

Quel que soit le sens exact de la formule contenue dans le message, l'opinion allait l'interpréter à la lumière des idées fondamentales du président Wilson : l'institution d'une Ligue des Nations et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Combinée avec ces deux concepts, elle devait servir de point d'appui au mouvement de l'opinion socialiste mondiale en faveur de l'internationalisation coloniale.

C'est dans une brochure, publiée à la fin de l'année 1918 par le général Smuts, que la notion de mandat international est précisée pour la première fois, et que le mot même apparaît pour la première fois. Membre du cabinet de guerre britannique et représentant de l'Afrique du Sud à la conférence de la paix, le général Smuts avait été chargé d'écrire un « pamphlet » en faveur de la Ligue des Nations, pour servir de base aux discussions de la Conférence. Cette brochure, intitulée « *The League of Nations. A practical suggestion* », construit un plan original, qui a été adopté sur beaucoup de points presque intégralement par la Commission de la Conférence. Le pacte des Nations lui a notamment emprunté le terme de mandat et les principes précis suivant lesquels il organisait cette tutelle des peuples.

Le général Smuts veut faire de la Ligue des Nations non seulement un rouage destiné à prévenir les guerres futures, mais un organe permanent de la vie des peuples, base même du nouveau système international, chargé d'étudier et de résoudre tous les problèmes politiques, économiques, commerciaux, qui pourront naître de l'organisation nouvelle du monde.

Le général Smuts développe brillamment cette thèse ingénieuse que, par suite de la défaite de l'Autriche-Hongrie et de la Turquie, et de l'anarchie prolongée de la Russie, il y a des territoires qui n'appartiennent plus à personne, et que le pouvoir susceptible de les administrer a disparu.

A qui ces territoires doivent-ils faire retour ? A la Société des Nations, répond le général Smuts ; pour lui, la Société des Nations est l'héritière naturelle de tous les empires défunts. C'est à elle que doivent revenir toutes les colonies enlevées à l'Allemagne.

Le retour à la Société des Nations de tous les territoires en déshérence évite toute politique égoïste d'annexion et permettra l'application ultérieure du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Le Société des Nations exercera directement son autorité, on pourra la déléguer, dans des conditions précisées par la brochure.

Voici, d'ailleurs, le texte de celle des « 21 suggestions » qui concernent les droits exercés par la Société des Nations sur les peuples issus du chaos oriental.

1° ... En réalité, la Conférence devrait se regarder comme la première réunion ou la réunion préliminaire de la Ligue, ayant pour objet d'arrêter le détail de son organisation, de ses fonctions et de son programme ;

2° Que, en ce qui concerne à tout le moins les peuples et les territoires qui appartenaient autrefois à la Russie, à l'Autriche-Hongrie et à la Turquie, la Ligue des Nations soit considérée comme légataire

au sens le plus général du terme, et comme ayant le droit d'en disposer en dernier ressort, conformément à certains principes fondamentaux. Le principe du retour à la Ligue des Nations devrait être substitué à toute politique d'annexion nationale ;

3° Ces principes sont :

En premier lieu, qu'il n'y aura d'annexion d'aucun de ces territoires à aucune des nations victorieuses ; et, en second lieu, que, dans le gouvernement futur de ces peuples il sera fait, de la règle de la libre disposition ou du consentement des gouvernés à la forme du gouvernement qui les régit, une application juste et raisonnable.

4° Que toute autorité, tout contrôle, toute gestion administrative qui pourra être nécessaire vis-à-vis de ces territoires et de ces peuples, en dehors de leur autonomie propre et résultant de leur libre décision, sera la fonction exclusive de la Ligue des Nations, qui en sera investie et l'exercera elle-même ou la fera exercer en son nom.

5° Que la Ligue pourra légitimement déléguer son autorité, son droit de contrôle ou d'administration sur un peuple ou un territoire quelconque, à un autre Etat qu'elle désignera comme son représentant ou son *mandataire*, mais que, dans tous les cas où cela sera possible, l'agent ou le mandataire ainsi désigné sera choisi ou approuvé par le peuple ou le territoire autonome ;

6° Que le degré de l'autorité, du droit de contrôle ou d'administration, exercé par l'Etat mandataire, sera dans chaque cas spécifié par la Ligue dans un

acte ou charte, spécial, qui lui réservera le pouvoir absolu d'exercer en dernier ressort son contrôle ou sa surveillance, aussi bien qu'il réservera au territoire ou au peuple intéressé le droit d'en appeler à la Ligue contre toute violation grossière de son *mandat* par l'Etat mandataire ;

7° Que l'état mandataire aura dans tous les cas l'obligation de maintenir le principe de la porte ouverte, ou des avantages économiques égaux pour tous, et ne créera pas de force militaire supérieure à l'effectif indiqué par la Ligue pour les besoins de la police intérieure ;

8° Qu'aucun nouvel Etat issu des vieux empires ne soit reconnu ou admis dans la Ligue, si ce n'est à la condition que ses forces militaires et ses armements se conformeront aux maxima fixés pour lui, de temps à autre, par la Ligue.

9° Que, en tant que successeur des empires, la Ligue des Nations surveillera directement, et sans pouvoir de délégation, les relations *inter se* des nouveaux Etats indépendants issus de la dislocation de ces empires, et considérera comme étant particulièrement de son ressort le devoir de concilier et d'aplanir les différends qui s'élèveront entre eux, en vue du maintien du bon ordre et de la paix générale ».

La plupart de ces suggestions ont passé dans le texte du Pacte des Nations ; nous n'avons donc pas besoin de les analyser en détail, puisque nous ferons le commentaire juridique du Pacte dans notre seconde partie. Quelques observations suffisent pour le moment.

Une remarque frappe l'esprit dès le début des « suggestions ». Le général Smuts institue le retour à la Société des Nations, « en ce qui concerne à tout le moins les peuples et les territoires qui appartenaient autrefois à la Russie, à l'Autriche-Hongrie et à la Turquie ». Il ne parle pas des peuples et territoires qui appartenaient à l'Allemagne, c'est-à-dire des colonies allemandes en Afrique et dans le Pacifique. Sans doute, la formule « à tout le moins » ménage l'extension possible à ces peuples du régime de l'administration par la Ligue ou par mandataire. Le silence du général Smuts sur ces colonies semble cependant intentionnel : il réserve les visées annexionistes des dominions anglaises sur les colonies allemandes, visées dont le général s'était fait champion.

Par contre, le texte des suggestions est plus large que celui du Pacte, en ce sens qu'il mentionne les peuples et les territoires qui appartenaient à la Russie et à l'Autriche-Hongrie, à côté de ceux qui appartenaient à la Turquie. Le quatrième alinéa de l'article 22 du Pacte mentionne « certaines communautés qui appartenaient à l'Empire ottoman » et le cinquième alinéa, des peuples arrivés à un moindre degré de développement « spécialement ceux de l'Afrique centrale ». Il n'est plus question des peuples qui faisaient partie de la Russie ni de l'Autriche-Hongrie, dans les dispositions relatives aux différentes espèces de mandats. Seul l'alinéa premier, dans sa rédaction vague, autoriserait peut-être une extension à ces peuples du régime du mandat, bien

que cette interprétation nous paraisse douteuse, les territoires austro-hongrois et russes n'étant pas « habités par des peuples encore incapables de se diriger eux-mêmes ».

Une autre différence doit être signalée entre la doctrine de Smuts et celle du Pacte : les raisons d'être de la gestion internationale ou du mandat ne sont pas les mêmes. L'article 22 du Pacte contient une affirmation solennelle : « Le bien-être et le développement de ces peuples forment un principe sacré de civilisation et il convient d'incorporer dans le présent pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission ».

C'est donc au nom de la civilisation que le Pacte confère à la Société des Nations le pouvoir de délivrer des mandats, d'administrer ces peuples en son nom. C'est une « mission » d'assurer le bien-être et le développement de ces peuples.

Dans cette formule, dans ces termes de « civilisation », de « mission », on reconnaît bien la marque personnelle de l'esprit du président Wilson, dominé par des considérations de haute morale, exprimées sous une forme qui rappelle un « sermon de clergyman ».

Rien de tel dans les « suggestions » du général Smuts. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes y est sans doute affirmé. Le peuple intéressé a même le droit expressément reconnu de choisir ou d'approuver le mandataire ; il a le droit d'en appeler à la Ligue contre toute violation grossière de son mandat par l'Etat mandataire.

Mais ce n'est pas là, pour Smuts, l'idée dominante qui justifie l'intervention de la Ligue et la politique des mandats. Il ne parle pas de mission de civilisation ; la protection des indigènes est pour lui secondaire. Ce qui le préoccupe essentiellement, c'est d'éviter que les peuples faibles ne servent d'enjeu ou de moyen aux ambitions impérialistes, qu'elles affectent la forme du militarisme, de l'exclusivisme économique ou de l'annexion territoriale. La crainte de l'impérialisme domine tout son système, comme quelques citations suffisent à le démontrer.

« Le principe du retour à la Ligue des Nations devrait être substitué à toute politique d'annexion nationale ». Il insiste : « En premier lieu, qu'il n'y aura d'annexion d'aucun de ces territoires à aucune des nations victorieuses ».

Contre l'impérialisme économique : « l'Etat mandataire aura dans tous les cas l'obligation de maintenir le principe de la porte ouverte, ou des avantages économiques égaux pour tous ».

Enfin, contre l'impérialisme militariste : l'Etat mandataire « ne créera pas de force militaire supérieure à l'effectif indiqué par la Ligue pour les besoins de la police intérieure ».

Et : « qu'aucun nouvel Etat issu des vieux empires ne soit reconnu ou admis dans la Ligue, si ce n'est à la condition que ses forces militaires et ses armements se conformeront aux maxima fixés pour lui, de temps à autre, par la Ligue ».

En résumé, à l'esprit doctrinaire, pénétré d'influences morales et religieuses, du président Wil-

son, le général Smuts oppose la politique réaliste qui est celle de l'Angleterre, et qui se révèle dans ses suggestions avec le principe de la porte ouverte et de l'égalité économique.

Le message du président Wilson et la brochure du général Smuts avaient posé devant le monde entier la question du mandat. L'Angleterre et la France devaient compléter l'élaboration de leur programme de paix en la discutant.

A la fin de l'année 1918, le Colonial Office prépara sur le mandat colonial un mémoire qui distinguait trois classes de mandats possibles, ainsi répartis : territoires d'Asie Mineure, colonies allemandes de l'Afrique centrale ; colonies allemandes voisines des dominions. Cette fois, les colonies allemandes sont bien incorporées dans le système du mandat. Mais l'influence des dominions se manifeste encore par le classement dans une catégorie spéciale des territoires voisins des dominions.

En France, les milieux coloniaux ne voyaient pas sans déplaisir la place de plus en plus grande que prenaient dans les programmes de paix les idées d'internationalisation et de mandat colonial. Obligés, par l'autorité croissante de ces idées, de les mettre à l'ordre du jour de leurs travaux, ils cherchèrent à écarter cette institution, entrave à leur politique d'exclusivisme, tout en paraissant s'incliner devant le principe même.

Ils constataient d'abord que la France, ayant toujours pratiqué une politique indigène, humaine, puisqu'elle était trop souvent tombée dans les

excès de l'assimilation intégrale, était bien préparée par son passé à soutenir la thèse de la colonisation civilisatrice, base de la politique du mandat colonial.

Ils admettaient que la colonisation comporte des devoirs sérieux, qu'ils peuvent être établis dans des documents internationaux et leur application contrôlée, mais on s'arrêtait à un contrôle *moral*, par des institutions internationales.

Mais pour assurer la meilleure application de ces principes, il faut, ajoutaient les coloniaux, que cette tutelle civilisatrice s'exerce dans les cadres de la pleine suzeraineté des nations colonisatrices ; la thèse traditionnelle française était ainsi sauvegardée avec le principe de la souveraineté.

Partant de ces principes, les coloniaux classiques proposaient le système suivant. On devrait accorder des garanties aux populations indigènes par un traité général fixant, non des règles de droit, mais des principes moraux de politique. Chacune des puissances souveraines demeurant d'ailleurs seule juge sur son territoire des mesures d'application à prendre, quant à leur opportunité et à leur intensité.

Sur la nature de ces principes moraux, le projet restait dans le vague et n'énonçait quelques règles qu'avec ces réserves : les textes devraient seulement les « recommander à l'attention des Etats possesseurs ». — « La Conférence de la paix devrait soumettre ces considérations à l'examen des puissances protectrices ».

Ainsi réduits à des principes vagues, d'ordre

moral et non juridique, — que la Conférence ne pouvait imposer, mais seulement recommander aux puissances, celles-ci conservant l'appréciation souveraine des mesures d'application et soumises à un contrôle purement moral, — les devoirs de la colonisation exclusivement moraux et dépourvus de sanction internationale, laissaient toute liberté d'action à la puissance mandataire, et le mandat au nom de la Société internationale n'était qu'une façade destinée à dissimuler le plein exercice de la souveraineté absolue de la puissance colonisatrice.

Quelques coloniaux seulement acceptaient loyalement la thèse de la colonisation civilisatrice, et, tout en maintenant qu'elle ne pouvait s'exercer que dans les cadres de la suzeraineté, reconnaissaient la nécessité de préciser ces devoirs et de les sanctionner. Ils proposaient d'insérer dans un acte général, non des règles morales, mais des règles précises d'organisation sociale interne, conformes aux devoirs essentiels de tout gouvernement civilisé, — et que tout Etat colonisateur s'engagerait à respecter.

Telles étaient les idées directrices des gouvernements français et britannique et de l'opinion internationale, à l'ouverture de la Conférence de la paix. La Conférence ayant décidé de mener de front la discussion des négociations de paix proprement dites et de l'organisation destinée à assurer le maintien de la paix dans l'avenir, le principe du mandat fut discuté à la fois à propos des deux programmes à l'ordre du jour.

C'est à la séance du 24 janvier 1919, que la question du sort des colonies allemandes est posée, pour la première fois, devant la Conférence ; les divergences éclatent bientôt entre les points de vue de l'Angleterre, des Dominions, de la France et des Etats-Unis.

Le 24, les délégués des dominions ouvrent le débat : sir Robert Borden, pour le Canada ; M. Hugues, pour l'Australie ; le général Smuts, pour l'Afrique du Sud ; M. Massey, pour la Nouvelle-Zélande. C'est l'exposé de la thèse annexionniste fondée sur le danger de l'impérialisme pangermaniste. Le débat se poursuit le 27 et le 28 janvier.

A la séance du 28, M. Henri Simon, ministre des colonies, expose le point de vue français : c'est celui des coloniaux non intransigeants. Il soutient la thèse classique de la colonisation-tutelle, dans les cadres de la suzeraineté. La France, déclare le ministre, entend se soumettre à des obligations précises : règles de justice et de sollicitude dans ses rapports avec les indigènes ; égalité commerciale sans restrictions.

Mais M. Henri Simon, fortement influencé par l'exposé des revendications énergiques des représentants des dominions, incline vers leur thèse pour soutenir les droits de la France sur le Togo et le Cameroun, il invoque le danger de voir se renouer les intrigues allemandes, si le Cameroun est confié à une puissance faible. Il déclare que sur cette question, le point de vue français est identique à celui de l'Australie pour la Nouvelle-Guinée et de l'Afrique du Sud pour le Sud-Ouest africain.

Le président Wilson s'oppose énergiquement à ces revendications et il s'en tient à la thèse américaine.

Les délégués anglais étaient d'abord indécis. On se rappelle que le gouvernement anglais s'était efforcé de rester fidèle à la politique coloniale traditionnelle de la guerre, mais que, sous la poussée des idées d'internationalisation, et des revendications annexionnistes des dominions, il avait peu à peu cédé du terrain.

D'autre part, la question des colonies allemandes ne se présentait pas entière à la Conférence. La Grande-Bretagne avait conclu avec la France, en 1914 et 1916, deux accords secrets partageant entre ces deux puissances le Togo et le Cameroun ; avec le Japon, en 1919, un traité secret attribuant au Japon les îles Carolines et le groupe Marshall. Ces trois traités secrets auxquels il était fait allusion dans les débats ne laissaient pas de peser lourdement sur les discussions en cours.

L'attitude de résistance énergique du président Wilson ne s'expliquait pas seulement par ses conceptions doctrinales sur la colonisation. Elle s'inspirait des intérêts des Etats-Unis, qui voyaient d'un mauvais œil le Japon étendre ses possessions à travers le Pacifique, dans la direction du continent américain.

C'est alors que, dans la séance plénière du 27 janvier, le président Wilson propose de résoudre les ambitions rivales en appliquant le système qui lui est cher. Il fait la déclaration suivante : « Internationa-

lisons ces colonies. Plaçons-les sous le contrôle général de la Société des Nations et désignons une puissance comme déléguée de la Société, afin de les administrer ».

M. Lloyd George, engagé par son traité avec le Japon et désireux de soutenir les demandes de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Union Sud-Africaine, s'oppose nettement à cette proposition et la combat énergiquement.

Cependant, M. Wilson maintient son point de vue. Il demande à être documenté au sujet des prétentions de l'Australie sur la Nouvelle-Guinée. M. Hughes répond de suite par un télégramme que lui adresse M. Watt, premier ministre intérimaire d'Australie. En dehors de considérations diverses, M. Watt s'exprime ainsi :

« L'Australie déclare qu'elle a perdu dans la guerre plus d'hommes que les Etats-Unis, et qu'elle n'a reçu aucune compensation sous forme de contrats de guerre. Si la Nouvelle Guinée, dont un tiers déjà appartenait à l'Autriche avant la guerre, ne lui est plus attribuée en totalité, la population australienne en éprouvera un profond ressentiment, qui se perpétuera au moins pendant une génération ».

La Nouvelle-Zélande et l'Union sud-africaine invoquent des arguments analogues pour revendiquer Samoa et le Sud-Ouest africain allemand.

Cependant le gouvernement britannique, toujours hésitant et influençable, admet une transaction. Le cabinet impérial britannique se réunit pour examiner la situation. Il « estime qu'il est de son devoir de

soutenir le point de vue de ses dominions qui réclament l'annexion pure et simple (*sic*) des colonies allemandes voisines de leurs territoires, soit en Océanie, soit en Afrique. En ce qui concerne toutefois l'Afrique orientale allemande, la Grande-Bretagne, tout en revendiquant cette colonie, ne paraît pas hostile au système du mandat donné par la Ligue des Nations (1) ».

Aussi, après s'être montrés intransigeants à la séance de la Conférence du 27 janvier, les délégués anglais se dégagent de la pression des délégués des dominions. A la seconde séance du Comité des représentants des cinq grandes puissances, l'Angleterre déclare n'avoir aucune objection à faire contre la procédure proposée par M. Wilson. Les autres puissances s'y opposent encore ; mais l'adhésion de l'Angleterre finit par les entraîner. La Conférence adopte la proposition Wilson, amendée pour donner satisfaction aux exigences des Dominions. A la séance du 30 janvier, M. Lloyd George dépose une motion sur laquelle, après le débat, un « arrangement provisoire satisfaisant », suivant les termes d'une note officielle, est obtenu. Le texte définitif de cet arrangement ne fut publié que le 14 février. Il devient l'article 19 du projet de pacte des Nations, lu par M. Wilson à la troisième séance plénière de la Conférence de la paix. Ce texte voté le 28 avril, à peu près sans changement, est devenu l'article 22 du pacte définitif.

(1) Cf. *Le Temps*, 30 janvier 1919.

Cet arrangement « satisfaisant » ne satisfaisait guère que les Etats-Unis, qui avaient, par cette procédure, réussi à arracher au Japon les îles du Pacifique.

En France, il s'attirait les protestations énergiques des milieux coloniaux. La Ligue coloniale française et le Comité National des Conseillers du Commerce extérieur réclamaient l'abandon formel du système des mandats.

En Angleterre, le Royal Colonial Institute votait, le 10 février, une résolution analogue. De grands journaux, comme le *Morning Post* (1) et le *Daily Mail* (2), appréciant la résolution de la Conférence, n'hésitaient pas à dire qu'elle mettait « l'Empire en danger », qu'elle « menace l'existence de l'Empire britannique ».

La Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-Africaine étaient naturellement les plus énergiques à protester. M. Watt, dans son télégramme précité, déclarait que le Commonwealth australien ne voulait pas « d'une forme quelconque de gouvernement international » pour les îles allemandes du Pacifique.

Aussi le gouvernement s'efforçait-il de tranquilliser les esprits par des déclarations quelque peu fuyantes, où le principe du mandat était habilement escamoté ou sa portée réduite au minimum. Le 4 février, M. Balfour, secrétaire d'Etat pour les

(1) *Morning Post*, 30 janvier 1919 : *Critique de l'idée de mandat international*.

(2) *Daily Mail*, 31 janvier 1919 : *L'existence de l'Empire britannique menacée*.

affaires étrangères, fait une déclaration aux représentants de la presse française. Il a soin d'affirmer le maintien de colonies de pleine souveraineté ; d'autre part, il réserve l'avenir, qui devra justifier ou condamner l'expérience du mandat. M. Balfour distingue deux sortes de colonies, celles que la Société des Nations prendra en tutelle et qui seront sous le régime du mandat, et celles que les puissances alliées ou neutres possèdent en pleine souveraineté et au sujet desquelles elles n'auront aucun compte à rendre à la Société des Nations. Il ne voit dans cet état de chose qu'une « dissymétrie théorique » et estime que cette diversité même sera une cause de progrès. « Si le système du mandat, conclut le Secrétaire d'Etat, fonctionne avec succès, l'opinion mondiale amènera sans doute, dans une certaine mesure du moins, l'application de principes analogues dans les autres colonies. Si, au contraire, les colonies soumises au mandat apparaissent comme moins ordonnées et comme donnant des résultats économiques moins bons, rien n'empêchera de s'inspirer des anciennes méthodes ».

Le 13 février, M. Lloyd George faisait aux Communes une déclaration imprécise, où il se contentait d'affirmer le principe de la non-restitution à l'Allemagne de ses colonies. En sens inverse, l'Allemagne protestait contre la décision de l'Entente lui enlevant ses colonies. Elle demandait qu'à tout le moins, l'internationalisation s'étendît aux colonies des autres puissances.

« L'Allemagne, déclarait le comte Brockdorff-

Rantzau à l'Assemblée nationale de Weimar, le 14 février, ne peut entrer sans colonies dans la Ligue des Nations. Nous approuvons le projet du contrôle international sur les colonies tropicales, à condition que toutes les puissances coloniales se soumettent à cette proposition et que l'Allemagne reçoive une part appropriée des produits de ces colonies ».

Le 8 mai, le chancelier Scheidemann rappelle devant la Commission de la paix de l'Assemblée Nationale allemande le cinquième article du message du président Wilson et marque la contradiction entre ce texte et les principes adoptés par la Conférence.

Le Ministre des colonies, Von Bell, vient à Versailles et suggère l'idée que la Ligue des Nations confie à l'Allemagne le mandat d'administrer ses anciennes colonies.

Le 29 mai, l'Allemagne présente des contre-propositions, avec une lettre d'envoi de M. de Brockdorff-Rantzau, qui contient cette phrase :

« L'Allemagne est prête à soumettre toutes ses colonies à l'administration en commun de la Ligue des Nations, si elle est reconnue mandataire de celle-ci ».

Le paragraphe 10 des contre-propositions traite de la question coloniale.

La contradiction entre l'article 119 du projet de traité et la cinquième proposition du message Wilson est d'abord rappelée.

Le document revendique ensuite les colonies allemandes, « acquises d'une façon légitime, développées par un travail opiniâtre couronné de succès et

au prix de nombreux sacrifices ; dont la possession, qui a été reconnue à l'Allemagne par toutes les puissances, lui est encore nécessaire, plus pour l'avenir que par le passé, parce qu'en raison de sa situation défavorable sur le marché, il est indispensable qu'elle ait la possibilité de se procurer les matières premières nécessaires à son économie politique autant que possible dans des colonies lui appartenant ; que l'Allemagne a également besoin de ses colonies en tant que débouchés pour son industrie... que champ d'activité pour son commerce ; pour avoir des terres de colonisation pour une partie au moins de l'excédent de sa population. En tant que peuple civilisé, le peuple allemand a le droit et le devoir de collaborer à l'exploitation scientifique du monde et à l'éducation des races arriérées. L'administration allemande a fait disparaître les guerres de pillage continuelles et néfastes entre les tribus, le pouvoir arbitraire des chefs et sorciers, etc. ».

La délégation allemande n'hésite donc pas à invoquer l'intérêt de la civilisation et des indigènes eux-mêmes pour obtenir de conserver ses colonies. Elle fait valoir en outre la nécessité économique d'assurer son approvisionnement en matières premières et des débouchés pour son commerce et l'excédent de sa population.

Dans leur réponse, les gouvernements alliés et associés opposent aux prétentions allemandes le danger de l'impérialisme pangermaniste et les méthodes de l'administration allemande contraires aux principes élémentaires d'humanité.

« La tradition de l'administration allemande, les méthodes allemandes de gouvernement et l'usage fait de ses colonies comme base d'où fondre sur le commerce du monde font qu'il est impossible aux puissances alliées et associées de rendre ces colonies à l'Allemagne, ni de lui confier la responsabilité de former et d'instruire leurs habitants.

Les puissances alliées insistent sur « les méthodes de l'administration coloniale allemande, ses répressions cruelles, les réquisitions arbitraires et toutes les formes de travail forcé qui ont dépeuplé de vastes étendues de territoire dans l'Est africain et le Cameroun, sans parler du sort tragique, bien connu, des Herreros du Sud-Ouest africain ».

« Les puissances alliées et associées ont senti la nécessité de garantir leur propre sécurité et la paix du monde contre un impérialisme militaire qui cherchait à se créer des points d'appui pour exercer vis-à-vis d'autres puissances une politique d'intervention et d'intimidation ».

Enfin, la réponse des Alliés niait la nécessité économique invoquée par la délégation allemande.

« La perte des colonies n'empêcherait pas l'Allemagne de poursuivre son développement économique normal.

« Le commerce des colonies allemandes n'a jamais représenté qu'une part minime du commerce total de l'Allemagne : en 1913, 1/2 % aux importations, 1/2 % aux exportations. Sur l'ensemble des produits qu'importait l'Allemagne, 3 % seulement provenaient de ses colonies. Il est évident que le relèvement

financier, commercial et industriel de l'Allemagne dépend d'autres facteurs. Les colonies allemandes, en raison du climat et d'autres considérations naturelles, ne sont susceptibles d'accueillir qu'une part minime de l'excédent de l'émigration allemande ».

L'Allemagne vaincue est obligée de céder. Le 28 juin 1919, elle appose sa signature sur le traité de Versailles. Elle accepte l'abandon de ses droits et titres sur les territoires qui lui sont enlevés hors d'Europe et sur ses possessions d'outre-mer, consacré par les articles 118 et 119.

Article 118 : « Hors de ses limites en Europe telles qu'elles sont fixées par le présent traité, l'Allemagne renonce à tous droits, titres ou privilèges quelconques sur ou concernant tous territoires lui appartenant, à elle ou à ses alliés, ainsi qu'à tous droits, titres ou privilèges ayant pu, à quelque titre que ce soit, lui appartenir vis-à-vis des puissances alliées ou associées ».

Article 119 : « L'Allemagne renonce, en faveur des principales puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer ».

En signant le traité de paix, l'Allemagne accepte en même temps les principes contenus dans le Pacte des Nations, qui est inséré dans le traité, à la place d'honneur, comme une déclaration solennelle des règles fondamentales du nouveau droit international. Notamment, elle adhère aux articles 22 et 23, qui déterminent le régime du mandat auquel seront soumises ses colonies.

CHAPITRE II

Motifs de l'institution des mandats.

Cet exposé historique de la politique coloniale des grandes puissances avant la guerre et de l'élaboration du traité de Versailles et du Pacte des Nations nous permet de dégager les motifs qui ont déterminé l'institution des mandats internationaux.

A lire le début de l'article 22 du Pacte, on peut croire que c'est surtout dans un but de haute morale et de civilisation que les négociateurs de la Paix ont établi ce régime original.

« Les principes suivants, déclare tout d'abord l'article 22, s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation et il convient d'incorporer dans le présent pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

« La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ; elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société ».

Cette « mission sacrée de civilisation », c'est un principe nouveau en droit international public. C'est la première fois que dans un acte international, portant les signatures d'un nombre considérable de puissances, le devoir de civilisation des grandes puissances à l'égard des peuples faibles est solennellement affirmé. C'est une tendance nouvelle, de première importance, qui se manifeste dans le droit des gens. A l'affirmation des droits des Etats souverains, vient s'opposer l'idée de devoir civilisateur des Etats. Le Pacte des Nations consacre l'interdépendance des Etats entre eux, conséquence nécessaire de la solidarité internationale. L'article 22 n'en est que le corollaire. Certains peuples ne sont pas encore arrivés à se constituer en Etats. Ils forment cependant des membres, en puissance, si l'on peut s'exprimer ainsi, de la grande société universelle des Nations. Même à leur égard, la solidarité universelle existe. Leur faiblesse exige seulement qu'ils soient dirigés et protégés.

Issue de la notion de solidarité internationale, qui, dans le stade actuel de son évolution, englobe non seulement les Etats constitués, mais les peuples, la

« mission sacrée de civilisation » se fonde d'abord sur une idée d'humanité. Les peuples les plus arriérés ont le droit au respect des prérogatives essentielles de l'individu, telles que les garantit le droit constitutionnel des Etats libres, liberté de conscience et de religion, liberté du travail. Ils ont droit au respect de leurs mœurs, croyances, institutions traditionnelles.

C'est aussi le principe d'humanité et de civilisation qui conduit la société des Nations à veiller sur la prohibition de certains abus : traite des nègres, traite des femmes et des enfants, entraves à la liberté du travail, trafic de l'alcool, qui tendent à diminuer la personnalité humaine et à faire de l'indigène un être amoindri, à la merci du premier Etat fort. Le Pacte ne fait que reprendre ici, en les affirmant avec plus de précision et en les garantissant par les sanctions, les principes déjà proposés par diverses conférences internationales, telles que la Conférence de Berlin de 1885 et la Conférence de Bruxelles de 1890.

Les indigènes ont donc le droit de jouir des facultés essentielles de l'individu. En raison de leur manque d'organisation et de leur faiblesse, la Société des Nations a la « mission » de les protéger pour leur en assurer l'exercice.

A cette notion d'humanité, le Pacte en ajoute une autre. La solidarité internationale n'exige pas seulement que les peuples soient libres en tant qu'individus. Tout peuple a droit de se développer, pour arriver au stade définitif qui est la constitution en

Etat. La Conférence de la Paix, le Pacte des Nations sont dominés par la notion que les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. La protection de la Société des Nations assurée aux peuples faibles a pour objet, dit l'art. 22, non seulement leur « bien-être », mais leur « développement » jusqu'au jour où ils pourront disposer d'eux-mêmes. C'est à la fois le but et le terme final du mandat.

Une mission sacrée de civilisation, fondée sur l'humanité et sur le principe démocratique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : telle paraît être, d'après la déclaration solennelle inscrite en tête de l'article 22 du Pacte, la raison d'être fondamentale de l'institution du mandat.

Ce point de vue est cependant insuffisant. Ce n'est pas seulement pour eux-mêmes que la Société des Nations intervient par le mandat dans les affaires des peuples faibles. Les débats qui ont précédé le vote du Pacte et du Traité, ainsi que certaines de leurs dispositions, font apparaître d'autres motifs que la protection humanitaire et démocratique des indigènes. L'institution du mandat est, en outre, apparue aux plénipotentiaires comme un obstacle sérieux à l'impérialisme territorial, militaire ou économique.

L'idée n'est pas aussi nettement exprimée, nous l'avons vu, que dans les suggestions du général Smuts. Le principe n'est pas affirmé dans l'article 22, comme celui de la « civilisation ». Il ressort seulement de certaines de ses dispositions : prohibition du trafic des armes ; « interdiction d'établir

des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire » ; contrôle général, par la Société des Nations, du commerce des armes et des munitions : voilà des dispositions dont le but est d'empêcher l'impérialisme militaire dans les colonies.

Quand à l'impérialisme économique, le mandat est destiné à l'entraver, puisque les mandataires « assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ».

Enfin, l'article 22 ne fait même pas allusion à l'impérialisme territorial. A la différence des suggestions du général Smuts, qui précisaient qu'il n'y aurait aucune annexion, au profit d'aucune puissance, des territoires enlevés aux vieux empires, l'article 22 est absolument muet sur ce point. Mais le mandat a justement pour caractère essentiel de confier l'administration d'un pays à une puissance qui n'en est pas souveraine. Au moins implicitement, toute l'organisation du régime repose sur l'idée que le territoire, objet du mandat, n'est pas annexé à celui de l'Etat mandataire.

L'article 22 eût gagné en précision juridique, à contenir l'affirmation expresse, en bonne et première place, de ces principes, à côté de l'affirmation un peu vague d'une notion de morale autant que de droit, la « mission sacrée de civilisation ».

Son but, réaliste autant que moral, n'en ressort pas moins des quelques dispositions que nous venons

de mentionner et surtout des travaux préparatoires du traité de Versailles et du Pacte. Rappelons les propositions allemandes et la réponse des alliés. Pour enlever à l'Allemagne ses colonies, les puissances invoquent non seulement sa politique de cruauté à l'égard des indigènes, mais les visées d'impérialisme économique et militaire que ses colonies lui servent à satisfaire, « l'usage fait de ses colonies comme base d'où fondre sur le commerce du monde. . . . Puis « les puissances alliées et associées ont senti la nécessité de garantir leur propre sécurité et la paix du monde contre un impérialisme militaire qui cherchait à se créer des points d'appui pour exercer vis-à-vis d'autres puissances une politique d'intervention et d'intimidation ».

Nous avons déjà fait allusion à l'impérialisme colonial allemand. Dans la dernière phase de la politique coloniale de l'Allemagne avant la guerre, le programme colonial est un chapitre du programme pangermaniste. L'avenir de l'empire allemand est sur la mer, a déclaré Guillaume II dans un discours fameux. La race germanique, pénétrée, comme d'un dogme scientifique, de sa supériorité physique et intellectuelle, s'attribuait une mission de culture exclusive sur les peuples arriérés. Son essor économique, la possession d'une grande flotte commerciale, sa population sans cesse accrue, développaient ses ambitions coloniales. Les banques industrielles allemandes dirigeaient des sommes énormes vers les colonies africaines. Les grandes compagnies, protégées par l'Etat, mettaient en valeur ces colonies par

les méthodes les plus récentes, tout en utilisant la main-d'œuvre de plus de douze millions d'indigènes employés à vil prix ou amenés de force.

Un autre chapitre du programme de l'Allemagne pangermaniste consistait à la rendre maîtresse de l'Orient, en asservissant politiquement et économiquement tous les Etats qui s'interposaient entre l'Allemagne et les Indes. L'Allemagne cherchait à créer un Etat fermé comprenant l'Autriche-Hongrie, les pays balkaniques et la Turquie, suffisant à lui fournir tout ce qu'il lui fallait pendant la guerre et à rendre inefficace un blocus militaire ou économique. La construction et la possession de la voie ferrée Berlin, Bagdad symbolisait les ambitions du pangermanisme continental.

C'est l'ensemble de ce programme, dont la réalisation a été arrêtée par la guerre, dont le Pacte des Nations a voulu éviter la résurrection. Nous avons insisté, dans le chapitre précédent, sur les mandats coloniaux, parce que c'est à propos des colonies allemandes que le problème des mandats s'est posé tout d'abord devant la Conférence de la Paix. Mais l'institution, une fois son principe admis, a reçu une portée d'application plus générale. L'article 22 du Pacte prévoit le régime du mandat non seulement sur les anciennes colonies allemandes, mais sur « certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'empire ottoman ». L'ensemble du Pacte a d'ailleurs été inséré en tête du traité de Sèvres avec la Turquie, comme il l'avait été en tête du traité de Versailles.

Les raisons d'être du mandat sont absolument les mêmes. La dislocation de la Turquie, la reconnaissance de l'indépendance de territoires ou de peuples qui vivaient sous sa domination, se fonde sur le principe de civilisation. L'empire ottoman a tenu ces peuples sous un joug cruel, privés de toute liberté, traités en véritables esclaves. Au nom de l'humanité, ils devaient être arrachés à un tel asservissement. D'autre part, le gouvernement turc s'est montré incapable d'administrer ces régions d'Asie-Mineure, de les mettre en valeur, de développer leur puissance économique. Laissés à leur initiative indépendante, les peuples d'Anatolie, de Transcaucasie, sauront affirmer leur personnalité, déjà marquée, et l'avenir leur permettra de disposer d'eux-mêmes. Mais une protection leur est encore nécessaire contre leur propre faiblesse résultant de l'enchevêtrement des races et des religions, de l'habitude de l'oppression et du manque d'usage de la liberté. Car cette faiblesse même pourrait non seulement les conduire à l'anarchie, mais les mettre à la merci du plus fort. Ici encore le régime du mandat apparaît comme une entrave à l'impérialisme germanique.

Enfin, en exigeant de la puissance mandataire (1), qu'elle assure « également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce », le Pacte a entendu écarter, par l'égalité économique, toute tendance à l'exclusivisme économique, comme, en limitant les mesures

(1) Au moins pour le mandat B. Nous reviendrons sur ce point dans la deuxième partie.

militaires, toute tendance militariste. Le régime du mandat a donc un objet plus général qu'une réaction contre le pangermanisme. Il a pour but de mettre obstacle à toutes ambitions impérialistes, d'où qu'elles viennent. Et l'histoire du pacte et du traité fait apparaître cette préoccupation, non plus sur le terrain économique et militaire, mais dans le domaine territorial : c'est à propos de l'attribution projetée au Japon des colonies allemandes du Pacifique, que le président Wilson a posé la question du mandat à la Conférence et a fini par vaincre les résistances générales contre l'institution. Ces résistances mêmes, émanant de puissances qui, nous le verrons, s'étaient déjà, par avance, réparti entre elles, les colonies allemandes et la Turquie, ne sont-elles pas la meilleure preuve que l'institution du mandat apparaissait aux yeux de tous, aux gouvernements comme à l'opinion publique, comme un obstacle sérieux aux ambitions territoriales ? La solidarité internationale, c'est une notion trop nouvelle, pour qu'on puisse espérer voir des puissances fortes l'accepter de suite sans regimber, sans lui opposer leur souveraineté intégrale et leurs ambitions « légittimes ».

Nous connaissons maintenant les diverses raisons d'être de l'institution des mandats. La Conférence de la Paix s'est proposé d'assurer aux peuples faibles l'exercice de leurs droits fondamentaux et de leur faciliter leur propre développement politique et économique. Elle a cherché, en second lieu, à faire du mandat un obstacle au pangermanisme, ou plus

généralement, à l'impérialisme territorial, militaire ou économique.

Nous devons étudier maintenant par quelles mesures le Pacte des Nations a prétendu atteindre ce double but, avant de rechercher, dans notre dernière Partie, les résultats qu'a donnés jusqu'ici la politique des mandats.

DEUXIÈME PARTIE

Théorie juridique des mandats.

La Conférence de la Paix s'était imposé un programme d'activité d'une ambition démesurée. Elle se proposait d'envisager l'établissement d'un statut politique stable pour le monde entier. Elle voulait, de plus, fixer les règles internationales du droit, qui devaient être la garantie du maintien de la paix. Cette tâche immense a été élaborée en quelques mois. La diversité des problèmes se compliquait encore des principes nouveaux à introduire dans le droit international public, principes dont les formules, dues à la plume du président Wilson, étaient trop souvent vagues et présentaient plutôt la physionomie de maximes de haute morale politique que celle de préceptes juridiques précis.

Cet ensemble de circonstances suffit à expliquer le laconisme de rédaction du Pacte des Nations, ses termes vagues, parfois à dessein, pour tenter de concilier des thèses contradictoires passionnément défendues. L'article 22 relatif aux mandats, bien

qu'extrêmement long, s'exprime en un langage peu précis, qui rend très ardue la tâche de l'interprète et laisse sans réponse une foule de questions. Les travaux de la Société des Nations ont fixé un certain nombre de points, soit douteux, soit de détail. Nous aurons à les utiliser. Ils portent cependant encore la marque de bien des hésitations, soit parce que le texte fondamental a des lacunes, soit parce que ses membres hésitent à faire de la politique sur la tête des puissances.

CHAPITRE PREMIER

Nature juridique des mandats.

Le second alinéa de l'article 22 du Pacte contient une description du mandat qui nous permet d'en fixer les traits généraux et la nature juridique.

« La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la *tutelle* de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leur ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assurer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ; elles exerceraient cette tutelle *en qualité de mandataires et au nom de la Société* ».

Tels sont les deux principes fondamentaux du mandat international :

- 1° Le mandat est une tutelle.
- 2° Il s'exerce au nom de la Société des Nations.

Et d'abord, le mandat est une tutelle. C'est la première fois que ce terme, emprunté au droit privé, apparaît dans un acte de droit international public. Le terme était employé par les traités de droit inter-

national ou de politique coloniale, mais dans le sens large de protection des faibles ou des indigènes, et plutôt comme un rapprochement, sans précision juridique, avec la protection des mineurs en droit privé.

L'article 22 a emprunté le mot à la brochure du général Smuts. Inséré dans le pacte des nations, c'est-à-dire dans un acte juridique, il prend une signification juridique.

Cette notion de tutelle découle du principe de la solidarité des peuples. La Société des Nations, chargée de la mettre en œuvre, est destinée à maintenir la paix en maintenant l'indépendance réciproque des peuples contre les tentatives de la force économique ou militaire. La protection des faibles rentre, nous l'avons vu, dans les mesures susceptibles de sauvegarder la paix en sauvegardant l'indépendance des peuples les moins forts.

L'idée de tutelle fait bien apparaître les transformations du droit international. La tutelle suppose, en effet, la protection d'un individu. Les pouvoirs du tuteur sur les biens ne font pas de la tutelle une prérogative d'ordre territorial ; leur but, comme celui des pouvoirs du tuteur sur la personne du pupille, c'est d'assurer la protection de la personne de celui-ci. La tutelle résultant du mandat international, c'est aussi une institution sans caractère territorial. C'est la protection des peuples que doit assurer le mandataire. Par son objet, cette tutelle est donc la conséquence logique de l'évolution du droit international qui fait des peuples, et non plus

exclusivement des Etats, les sujets du droit des gens. Le droit international est fait non plus pour les Etats, mais pour les peuples.

Le mot tutelle demande à être précisé. La tutelle du droit privé implique la mainmise complète du tuteur sur la personne et les biens du pupille. Son organisation repose sur l'idée de représentation. Le pupille ne fait rien. C'est le tuteur qui agit à sa place, et les conséquences de ses actes rejaillissent sur le patrimoine du pupille.

L'analyse de la tutelle de la puissance mandataire fait ressortir des différences juridiques entre elle et la tutelle privée. En droit civil, les pouvoirs du tuteur sont indépendants de la personne du pupille. L'organisation de la tutelle est uniforme.

L'article 22 du Pacte des Nations admet au contraire la diversité du mandat. « Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques ou toutes conditions analogues ».

Sans insister sur les différentes catégories de mandats, — nous aurons à y revenir — constatons que cette institution peut affecter trois formes principales :

Dans un premier groupe, la nation est indépendante ; son administration est guidée par les conseils et l'aide d'un mandataire, choisi même d'après le vœu de la nation. Ici, la représentation, base de la tutelle, disparaît. La nation s'administre elle-même. La puissance mandataire se borne à la conseiller et

à l'aider. Ce n'est plus la tutelle du pupille ; c'est la curatelle du mineur émancipé, la nation contribuant d'ailleurs, à la différence du mineur émancipé, au choix de son curateur.

Dans un second groupe, le mandataire assume l'administration du territoire : c'est bien la tutelle avec représentation.

Enfin, certains territoires sont administrés « sous les lois du mandataire comme une partie intégrante de son territoire ». L'idée de tutelle disparaît presque complètement. Le territoire est administré comme s'il faisait partie du territoire de la métropole. Le mandataire n'exerce pas les pouvoirs, organisés dans l'intérêt du mineur, d'un tuteur. Il exerce sur le territoire mandaté les pouvoirs qui lui appartiennent dans la métropole, en vertu de sa souveraineté.

Cette rapide analyse montre le danger des assimilations terminologiques. Le mot tutelle ne doit pas être entendu dans le sens d'une tutelle uniforme de droit privé. Il faut distinguer trois degrés dans l'administration du mandataire, étapes correspondant aux étapes, du développement du peuple administré. A ces degrés correspondent les degrés d'indépendance interne de ce peuple et de souveraineté sur lui de la puissance mandataire.

Inexact, ou tout au moins d'une exactitude purement relative, au point de vue des pouvoirs de l'administrateur, le rapprochement de la tutelle et du mandat international est au contraire conforme à la réalité, si l'on envisage les obligations qui en

naissent. La tutelle est organisée comme une mesure de protection. Les pouvoirs du tuteur sont considérables, mais ils doivent être exercés dans l'intérêt du pupille ; et diverses sanctions garantissent la conformité de l'action du tuteur à cette mission.

Elle aussi, la puissance mandataire, exerce une mission. Les pouvoirs lui permettent de la réaliser ; mais ils ne lui sont conférés que dans ce but. Elle en doit compte, non pas au peuple mandaté, mais à la Société des Nations, dont elle est la mandataire.

C'est la seconde notion essentielle de l'institution. L'Etat désigné pour administrer un autre peuple n'agit pas en son nom, mais « en qualité de mandataire, au nom de la Société des Nations ».

C'est une nouveauté en droit international. Jusqu'alors, certains Etats forts, de civilisation supérieure, se reconnaissaient une mission civilisatrice sur les peuples arriérés. La France, en particulier, admettait et pratiquait la théorie de la colonisation-tutelle. Mais c'était un devoir purement moral, volontairement accepté par l'Etat colonisateur, comme un moyen politique de justifier au nom de la civilisation la conquête et l'administration de territoires coloniaux, difficiles à justifier au point de vue démocratique. Ce devoir était envisagé comme la conséquence de la suzeraineté sur la colonie. Il laissait subsister la souveraineté intégrale de la métropole, qui n'avait à rendre compte à personne de son action.

Tout autre apparaît la situation de la puissance mandataire. Les territoires qu'elle administre ne

sont pas placés sous sa souveraineté. C'est au nom et comme mandataire de la Société des Nations qu'elle en assume la gestion. On ne peut plus dire que ces territoires lui appartiennent, comme des colonies. Ils lui sont seulement confiés, en vue d'une gestion conforme aux intérêts des habitants.

La différence théorique est donc profonde avec la thèse de la colonisation — tutelle fondée sur la souveraineté. Ce n'est plus la souveraineté qui fonde et détermine les devoirs de tutelle ; ce sont, au contraire, les devoirs de tutelle assumés *a priori* qui justifient et mesurent le degré de souveraineté accordée. La souveraineté coloniale n'est plus reconnue *a priori*. C'est une différence très importante entre le régime du *mandat* et les régimes de « *contrôle* » politiques antérieurs, tels que le *protectorat*. En somme, c'est le triomphe de la thèse classique américaine, qui place dans la tutelle civilisatrice la justification et la mesure de la souveraineté.

La tutelle, dans cette conception admise par le Pacte, n'est plus un simple devoir moral, purement volontaire. La puissance qui l'exerce est la mandataire de la Société des Nations. En acceptant le mandat, elle contracte une obligation comme le tuteur, en acceptant la tutelle, accepte des obligations et des responsabilités. En occupant ou en organisant des colonies, les puissances acquéraient des droits sur le territoire et la population. Elles en étaient souveraines, sauf à pratiquer le devoir moral de protection. Aujourd'hui, ce ne sont plus des droits qu'elles acquièrent avec le mandat, ce sont des

obligations qu'elles assument. Et ces obligations sont juridiquement sanctionnées. Le mandataire, comme le tuteur, doit rendre compte. Une commission permanente examine les rapports annuels et le conseil de la Société des Nations prend les mesures nécessaires.

Ces caractères juridiques : tutelle, mandat au nom de la Société des Nations, suffisent à donner à l'institution du mandat international une physionomie originale, à en faire un moyen juridiquement organisé et sanctionné d'assurer la protection des peuples faibles et leur développement, à l'abri des entreprises des puissances ambitieuses.

CHAPITRE II

Quels territoires peuvent faire l'objet d'un mandat.

Les problèmes politiques que la Conférence de la Paix s'était donné pour tâche de régler étaient trop nombreux et trop complexes pour qu'elle ait eu le loisir de les résoudre tous dans le court laps de temps qu'elle a consacré à élaborer la paix. Aussi a-t-elle dû renvoyer à d'autres organes le soin d'achever son œuvre. Ce désir d'aboutir le plus rapidement possible à l'état de paix n'a pas été sans inconvénients. La paix réglée n'a été que bien incomplète géographiquement. D'autre part, laissant en suspens bien de graves questions, la Conférence a dû souvent se contenter de textes vagues, imprécis, ne préjugant pas les solutions encore à chercher, ou dissimulant des conflits profonds derrière des façades d'accords.

Plus d'une fois nous avons eu et nous aurons à regretter l'imprécision qui résulte de cet état d'esprit dans les termes de l'article 22 du Pacte. Cette

section en est un exemple. Voici ce que décide sur ce point l'article 22 :

« Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne ».

De l'analyse de cette formule, il résulte que deux conditions sont nécessaires pour qu'un territoire puisse être susceptible d'être administré par mandat :

1° Il s'agit de colonies ou territoires qui étaient, avant la guerre, et qui ont cessé d'être, par suite de la guerre, sous la souveraineté d'Etats qui les gouvernaient. Autrement dit, il s'agit des colonies enlevées à l'Allemagne, des territoires arrachés à l'Autriche-Hongrie et à la Turquie. On pourrait y ajouter, avec Smuts, les territoires détachés de la Russie, car l'article 22 ne distingue pas si les territoires se sont détachés de la souveraineté de leur propre volonté ou en ont été déliés par les traités de paix.

En ce qui concerne les Etats détachés de la Russie, cependant, la question des mandats se poserait dans des termes particuliers. Allemagne, Autriche-Hongrie et Turquie ont signé les traités de Versailles, de Saint-Germain et de Sèvres, et le Pacte des Nations qui y a été englobé. Sous réserve de la non ratification par la Turquie du traité de Sèvres — sur laquelle nous reviendrons — les clauses de

l'art. 22 sont devenues pour ces puissances des dispositions de traités obligatoires pour elles.

La Russie, au contraire, n'a pas pris part à la Conférence de la Paix. La Russie n'a signé aucun traité, même en ce qui concerne la liquidation de la question d'Orient. Le Pacte des Nations reste également pour elle *res inter alios acta*, un acte juridique sans force obligatoire pour elle. La Société des Nations, en conférant des mandats sur des territoires issus de la Russie, tiendrait implicitement pour résolue la reconnaissance de ces Etats indépendants ; elle réglerait ainsi des problèmes politiques réservés par la Conférence de la Paix, et sortirait peut-être de sa compétence, mal définie d'ailleurs par le Pacte. En tout cas, il n'est pas douteux que son intervention en ces affaires se heurterait aux protestations de la Russie. Celle-ci, qui n'appartient pas à la Société des Nations, pourrait-elle faire entendre sa voix à la Société ? C'est une question que nous retrouverons à propos des Etats-Unis.

La seconde condition du mandat, c'est que les territoires en question soient « habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne ».

Le mandat repose sur l'idée de tutelle, de protection. Il ne concerne naturellement que les peuples mineurs, arrivés à un stade de leur développement insuffisant pour qu'ils sachent se diriger eux-mêmes. La fin de la phrase « dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » n'est pas une

formule dénuée de sens. Elle indique que dans l'examen de la capacité d'un peuple à se diriger soi-même, on doit se montrer assez exigeant, tenir compte de ces « conditions particulièrement difficiles » et ne proclamer la majorité d'un peuple que lorsqu'il s'est affirmé nettement capable de se diriger même au milieu des difficultés. Cette majorité ne se détermine pas par un âge toujours uniforme ; elle s'apprécie d'après les circonstances, la capacité du peuple et les difficultés particulières dans lesquelles il est appelé à vivre.

Quels sont actuellement les peuples incapables de se diriger eux-mêmes ?

L'article 22 ne fournit aucune énumération ; il se contente de quelques formules illustrées, par exemple :

« Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman ». S'agit-il de territoires situés en Turquie d'Europe et incorporés à d'autres Etats ?

Non. Le traité de Sèvres n'en parle pas. Les parcelles de l'empire ottoman sont directement annexées. Le même silence dans le traité de Saint-Germain conduit à considérer comme complètement indépendants les Etats constitués en Europe par le démembrement de l'Autriche-Hongrie : Yougoslavie, Tchéco-Slovaquie, Pologne. Ces peuples sont d'ailleurs « capables de se diriger eux-mêmes », et ne réalisent pas la seconde condition de l'article 22.

Les « communautés qui appartenaient autrefois à

l'empire ottoman », auxquelles fait allusion l'article 22, sont déterminées par les articles 94 et 95 du traité de Sèvres.

Article 94 : « Les hautes parties contractantes sont d'accord pour que la Syrie et la Mésopotamie soient, conformément au paragraphe 4 de l'article 22, partie I (Pacte de la Société), provisoirement reconnues comme Etats indépendants, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire elles-mêmes ». C'est la formule même de l'article 22 du Pacte.

Article 95 : « Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour confier, par application de l'article 22, l'administration de la Palestine, dans les frontières qui seront déterminées par les principales puissances, à un mandataire qui sera choisi par lesdites Puissances ».

Donc, pas de difficultés pour la Syrie, la Mésopotamie et la Palestine.

Pour l'Arménie, la question est plus délicate. En ce qui la concerne, le traité de Sèvres contenait les clauses suivantes :

Article 88. — « La Turquie déclare reconnaître, comme l'ont déjà fait les puissances alliées, l'Arménie comme un Etat libre et indépendant ».

L'article 89 et les articles 91 et 92 règlent des questions de délimitation de frontières.

Article 90. — « Au cas où la fixation de la frontière, en vertu de l'article 89, impliquera le transfert à l'Arménie de tout ou partie du territoire des-

aits vilayets (Erzeroum, Trébizonde, Van et Bitlis), la Turquie déclare dès à présent renoncer, à dater de la décision, à tous droits et titres sur le territoire transféré. Les dispositions du présent traité, applicables aux territoires détachés de la Turquie, seront, dès ce moment, applicables à ce territoire... ».

Article 93. — « L'Arménie accepte en en agréant l'insertion dans un traité avec les principales puissances alliées, les dispositions que ces puissances jugeront nécessaires pour protéger en Arménie les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion.

L'Arménie agréée également l'insertion, dans un traité avec les principales puissances alliées, des dispositions que ces puissances jugeront nécessaires pour protéger la liberté du transit et un régime équitable pour le commerce des autres nations.

L'article 90, en appliquant au territoire indiqué par l'article précédent « les dispositions du présent traité applicables aux territoires détachés de la Turquie », spécifie nettement que le mandat pourra être institué en Arménie.

Si l'on en doutait, il suffirait d'ailleurs de relire le paragraphe 4 de l'article 22 du Pacte pour observer que les populations d'Arménie rentrent bien dans la catégorie des peuples qui y est mentionnée. C'est une communauté qui appartenait autrefois à l'empire ottoman et dont le développement permet de reconnaître l'indépendance à la condition qu'elle soit guidée dans son administration par les conseils et

l'aide d'un mandataire. C'est un peuple doué d'une conscience nationale fondée sur un long passé historique et toujours vivace. C'est un peuple à l'esprit démocratique, à culture occidentale, qui possède, dans sa population nationale, des capacités techniques suffisantes pour organiser sa vie administrative et sa vie économique.

L'Arménie demande d'ailleurs un mandataire, et cela depuis longtemps. Les Arméniens y avaient songé alors que la Société des Nations semblait encore une utopie, et qu'il n'était pas question de mandats. Voulant réaliser leur indépendance nationale, et conscients de la nécessité d'une protection, ils pensaient obtenir tous les avantages d'un protectorat et en écarter les inconvénients, en s'adressant à l'Amérique, lointaine et désintéressée. Quand la Société des Nations fut en voie de formation, cette idée se précisa et l'Angleterre se montra très favorable au mandat américain sur l'Arménie.

Bien que le Président Wilson recommandât chaleureusement ce projet, il fut mal accueilli en Amérique. Les Etats-Unis étaient bien disposés à aider l'Arménie économiquement et financièrement, mais ils redoutaient qu'une action militaire, évaluée à 150.000 hommes, ne les entraînant insensiblement, contrairement à leurs répugnances traditionnelles, à une action politique de plus en plus étendue en Orient. Ils estimaient n'avoir pas à se charger à eux seuls de tous les devoirs de la Ligue des Nations, et ils protestaient contre le retrait de l'Arménie des troupes britanniques, qui laissait impunis les massa-

cres turcs et compromettait la sécurité de la Mésopotamie et de l'Inde.

Lasse de la guerre, et négligeant ses propres intérêts en Orient, l'Angleterre aurait volontiers laissé aux Etats-Unis la responsabilité et les charges du mandat arménien et même d'un mandat plus étendu.

« Nous avions espéré, déclarait M. Lloyd George à la Chambre des Communes, le 25 mars 1920, que les Etats-Unis prendraient leur part de la charge de surveiller la Turquie. La différence eût été grande s'ils l'avaient fait. Le contrôle de l'Empire turc épuiserait complètement les ressources des alliés, surtout si l'on tient compte de leurs autres obligations, inquiétudes et devoirs plus près de chez eux ; mais si les Etats-Unis avaient été prêts à y participer, ils auraient pu se charger de protéger la population arménienne, non seulement en Arménie proprement dite, mais en Cilicie et dans quelques-unes des provinces voisines. Nous espérons aussi que les Etats-Unis se chargeraient du mandat des détroits, et peut-être de Constantinople et que, de Constantinople comme leur centre, ils pourraient surveiller la conduite des fonctionnaires turcs dans l'Asie-Mineure tout entière ».

Se donnant le prétexte d'un prochain secours américain, le gouvernement britannique commença, le 15 août 1919, à retirer ses troupes de Transcaucasie. L'Amérique se contentait d'envoyer à Erivan une commission d'enquête chargée d'étudier les obligations qui incombaient aux Etats-Unis s'ils accep-

taient le mandat. Les Arméniens étaient laissés sans défense contre les nationalistes turcs.

Cependant, des voix éloquentes s'élevaient, au nom de l'humanité, pour protester contre les excès et les massacres commis par les troupes turques régulières et irrégulières. La première assemblée de la Société des Nations, tenue à Genève à la fin de l'année 1920, se préoccupait de trouver un moyen juridique de protéger les Arméniens.

Par une note du 12 mars 1920, le Conseil suprême avait demandé au Conseil de la Société des Nations s'il n'était pas disposé à assurer la protection des Arméniens au nom de la Société.

Fort embarrassé, le Conseil répondait par une objection juridique : l'article 22 du Pacte prévoit que des mandats pourront être confiés à certaines nations. Le mandat incombe donc aux puissances, mais pas à la Société. Peut-être était-ce une subtilité pour se débarrasser de la question. La Société des Nations n'a-t-elle pas une compétence à peu près illimitée ? N'eût-elle pu, sans mandat, administrer directement elle-même un territoire, au nom de l'humanité ? Le Conseil s'avouait d'ailleurs sans moyens militaires et financiers pour exercer un mandat de protection sur l'Arménie. Il convenait donc de chercher un mandataire. Mais le Conseil suprême avait proposé le mandat aux Etats-Unis, qui s'étaient récusés. En acceptant la proposition faite à l'Assemblée, le Président Wilson avait soin, dans son télégramme du 1^{er} décembre, de déclarer qu'il prenait bonne note du fait que l'invitation à lui

adressée par le Conseil de la Société des Nations n'impliquait pas, de la part des Etats-Unis, l'acceptation d'un mandat pour l'Arménie. Il déclarait n'être pas autorisé à offrir ou à employer les forces militaires des Etats-Unis pour soulager l'Arménie et il faisait remarquer que toute contribution matérielle nécessiterait la sanction du Congrès.

Dès à présent, observons un premier échec de l'institution du mandat, dans une espèce où il était demandé par le peuple intéressé et où, sans compter des intérêts politiques certains et des dangers impérialistes sérieux et déguisés (pangermanisme, bolchevisme), le devoir d'humanité envers un peuple opprimé et massacré, la « mission sacrée de civilisation » eût suffi à justifier l'intervention de la Société des Nations, ou de l'une des puissances. L'indifférence du gouvernement anglais, l'état d'esprit des Américains, dominés par des considérations de politique intérieure et par le respect d'une doctrine d'isolement surannée, témoignent combien il est difficile de faire passer le point de vue de la civilisation et de la solidarité internationale avant celui du particularisme égoïste des gouvernements. Les motifs de l'abstention de la Société des Nations sont l'aveu de sa faiblesse et ne contribueront guère à accroître le prestige moral sur lequel le Pacte des Nations a surtout fondé l'efficacité de son action.

En dehors des communautés issues de l'empire ottoman, l'article 22 cite encore, comme rentrant dans la formule de son alinéa premier : « D'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale »,

dont « le degré de développement » exige que le mandataire y assume l'administration du territoire ; et enfin « des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire ».

Il s'agit ici des colonies allemandes d'Afrique et d'Océanie. Les paragraphes 5 et 6 de l'article 22, en en citant quelques-unes, ne font que donner des exemples, comme l'indiquent les mots : *spécialement ceux..... ; tels que.....* Mais le régime du mandat est susceptible de s'appliquer à toutes les anciennes colonies allemandes. Ces territoires rentrent tous dans les termes de l'alinéa premier. Ce sont des « colonies qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment ». D'autre part, ils « sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes ». Enfin, c'est précisément à propos des colonies allemandes que la Conférence de la Paix a d'abord décidé d'établir le régime du mandat.

Il n'est pas inutile d'affirmer la généralité d'application du mandat à toutes les colonies allemandes, en présence de certaines résistances qui se sont manifestées à cet égard (1). Dès le premier instant, les Anglais ont aperçu la différence essentielle entre les territoires soumis au mandat et les colonies de pleine souveraineté, et ont classé dans la première de ces catégories toutes les colonies allemandes : « Aucun de ces territoires ne deviendra une colo-

(1) Voir Antonelli, *L'Afrique et la Paix de Versailles*, p. 227 et suiv.

nie », déclarait formellement M. Chamberlain, chancelier de l'Echiquier, à la Chambre des Communes, dans la séance du 14 mai 1919.

En France, certains parlementaires affectaient d'ignorer cette distinction. Le rapport général de M. Barthou n'y fait pas allusion. Le rapport spécial de M. René Besnard sur les colonies allemandes déclare, sans parler de mandat : « Elle (la France) obtient deux nouvelles colonies : une grande partie du Togo et les 4/5 du Cameroun ». Il écarte expressément à leur égard l'article 22 du Pacte des Nations, et faisant allusion à l'article 23, il écrit : « Nous estimons cependant qu'en ce qui concerne les régions du Togo et du Cameroun attribuées à la France, seules ces obligations d'ordre général doivent nous incomber. L'autorité territoriale doit garder la plus grande liberté et sa pleine souveraineté pour l'organisation de ces deux pays et leur incorporation, tant au point de vue fiscal qu'au point de vue administratif et économique, aux colonies voisines qui sont déjà en notre possession ».

Enfin, le Ministre des colonies, M. Henri Simon, qui avait représenté la France à la Conférence de la Paix, tout en acceptant la distinction entre mandat et annexion, s'appuyait sur une décision du Conseil suprême du 7 mai 1919 pour écarter le régime du mandat sur le Togo et le Cameroun. Il déclarait à la Chambre des députés, dans son discours du 17 septembre 1919 :

« Vous avez pu y voir, en effet, que, pour la partie qui concerne la France, le mot « mandat » n'y est

pas prononcé, tandis qu'il est prononcé pour toutes les autres colonies attribuées. Que faut-il en conclure ? J'en conclus d'une façon nette que nous n'avons pas de mandat et j'aurais bien d'autres raisons dans le même sens ».

Cette interprétation est erronée. La note du Conseil suprême du 7 mai s'exprimait en ces termes : « En ce qui concerne le Togo et le Cameroun, la Grande-Bretagne et la France détermineront elles-mêmes le régime futur de ces colonies et *le recommanderont à l'adoption de la Société des Nations* ». Puisque la recommandation à l'adoption de la Société des Nations est nécessaire, c'est que le régime arrêté par la France et l'Angleterre n'aura que la valeur d'une proposition ; c'est la Société des Nations qui adoptera, c'est-à-dire qui aura le pouvoir de décision. Or, s'il s'agissait de « colonies » de pleine souveraineté, la France et l'Angleterre pourraient, chacune respectivement pour ses territoires, *décider* le régime, sans avoir besoin de soumettre des *propositions* à l'adoption de la Société des Nations. L'intervention nécessaire de celle-ci ne se justifie que par l'existence d'un mandat.

Ces résistances n'étaient que les derniers sursauts de la doctrine traditionnelle de la souveraineté coloniale, défendue devant la Conférence par M. Henri Simon. Elles doivent céder devant le texte formel, général, de l'article 22, acte juridique obligatoire pour toutes les puissances signataires. Il ne pouvait appartenir au Conseil suprême lui-même d'y déroger et d'écarter le mandat là où le Pacte l'établit.

La transformation juridique consacrée par l'article 22 a été reconnue par d'autres parlementaires. M. Lucien Hubert, rapporteur devant le Sénat de la partie IV du traité de Versailles, faisait à la Commission la déclaration suivante :

« En se plaçant au seul point de vue français, l'acquisition du Togo et du Cameroun complète heureusement notre expansion sur la côte occidentale d'Afrique ; mais — et il y a lieu d'appeler l'attention des pouvoirs publics, — si nous acquérons de nouveaux territoires, nous contractons une dette à l'égard de la Société des Nations. En effet, quelle que soit la forme du *mandat* imparti au pays colonisateur qui recevra la *gestion* d'une parcelle de l'ancien empire colonial allemand, nous aurons à justifier devant elle que nos méthodes colonisatrices valent mieux que celles de nos ennemis ».

Enfin, l'opinion du père spirituel de la Société des Nations, qui a énergiquement défendu devant la Conférence la thèse d'une Société des Nations forte, est d'une valeur capitale. Dans son rapport général au Sénat, M. Léon Bourgeois est très catégorique : « ... Les Puissances alliées et associées n'ont pas voulu s'annexer purement et simplement ces colonies allemandes ». Et, après avoir rappelé les règles inscrites dans l'article 22 du Pacte, il ajoute : « Ce sont les obligations qui incomberont à la France pour la partie du Togo et du Cameroun qu'un accord avec l'Angleterre doit nous laisser ».

En résumé, l'institution du mandat s'applique :

1° Aux communautés issues de l'empire ottoman ;

2° A toutes les colonies allemandes d'Afrique et d'Océanie.

L'établissement du mandat n'est d'ailleurs pas une simple faculté, laissée à l'appréciation des puissances ou de la Société des Nations. La rédaction du Pacte des Nations est trop souvent incertaine pour qu'on ne soit pas autorisé à tirer un argument de la netteté d'un de ses termes, quand on trouve l'occasion d'en remarquer un qui présente ce caractère. Or l'article 22 débute ainsi : « Les principes suivants s'appliquent ». Le texte ne dit pas « pourraient s'appliquer », « pourront s'appliquer », mais « *s'appliquent* ». Ce n'est pas une formule facultative, mais une formule impérative. Toute la suite du texte donne la même impression ; le mot « *doit* » est répété à plusieurs reprises ; l'indicatif présent est employé, à l'exclusion du conditionnel : sur tous les territoires compris dans l'une des deux catégories ci-dessus indiquées, la Société des Nations doit nommer des mandataires. La puissance désignée peut, il est vrai, refuser le mandat. La Société doit, dans ce cas, chercher une autre puissance. Ce n'est qu'au cas de carence de toutes les puissances que l'organisation du mandat devient impossible ; mais c'est un obstacle de pur fait, qui n'enlève pas au principe son caractère obligatoire. C'est, nous l'avons vu, ce qui s'est passé pour l'Arménie.

Si le mandat s'applique à tous les territoires et colonies rentrant dans la formule de l'alinéa premier de l'article 22, il ne concerne qu'eux seuls. Le Pacte des Nations institue en cette matière un régime juri-

dique nouveau. Il laisse implicitement subsister le régime juridique préexistant pour tous les territoires autres que ceux auxquels son texte applique le régime du mandat. En d'autres termes, le régime du mandat ne concerne pas, rappelons-le, les territoires européens issus de l'Autriche-Hongrie et de la Turquie. Et surtout, il ne concerne pas les colonies non allemandes.

L'Allemagne, nous l'avons vu, avait admis le contrôle international de la Société des Nations sur ses colonies, « à la condition que toutes les puissances coloniales y fussent également soumises ». La Conférence n'a pas admis cette manière de voir. Il faut l'avouer, cette distinction manque absolument de logique. En enlevant à l'Allemagne ses colonies, les puissances alliées et associées avaient voulu arracher les indigènes à l'oppression et à la barbarie du gouvernement et des colons allemands ; elles avaient voulu, d'autre part, éviter dans l'avenir toute nouvelle tentative pangermaniste. Une fois ces territoires arrachés à l'Allemagne, que fallait-il en faire ? Les partager entre les puissances victorieuses ? C'eût été avouer que le but de la guerre est d'acquérir des territoires ; c'eût été en contradiction avec la formule wilsonienne : « ni annexions, ni indemnités ». On ne pouvait songer, d'autre part, à laisser ces peuplades inorganisées livrées à l'anarchie, à l'impuissance politique et économique, à une civilisation arriérée, à la merci des ambitions d'un peuple puissant, nouvel impérialiste. Le mandat a été adopté pour assurer le bien-être et le développement de ces

peuples. Il a été adopté aussi par défiance de tout impérialisme, d'où qu'il vînt et sous quelque forme qu'il se manifestât. L'histoire de la Conférence, le conflit entre les Etats-Unis et le Japon sur les îles du Pacifique, origine de l'établissement du mandat, en est la preuve.

Les mêmes raisons n'existaient-elles pas pour les colonies des puissances alliées ? A supposer même que leur conduite envers les indigènes de leurs colonies ait toujours été inspirée par les plus touchants sentiments d'humanité et exempte de tous reproches, leur administration assure-t-elle aux peuples gérés « le bien-être et leur développement ? » On peut en douter pour les colonies anglaises. La métropole leur laisse leur autonomie ; mais parce qu'elle est sans importance pour les intérêts commerciaux que poursuit sa politique coloniale. Cet état d'esprit d'indifférence ne cherche pas à élever les populations à un degré de civilisation supérieur, ni à assurer leur développement économique et démocratique, à les rendre capables de se diriger eux-mêmes. Elle les laisse simplement à leur évolution naturelle, à leur stade primitif de civilisation.

La politique coloniale française échappe à ce reproche. Dans le cadre de la suzeraineté, elle s'inspire d'une idée de tutelle ; elle s'attribue une mission civilisatrice et démocratique, qui se manifeste par le développement de l'enseignement, par une autonomie relative, mais dirigée, et dont la manifestation la plus extrême était la théorie de l'assimilation.

Quant aux ambitions impérialistes, étaient-elles

l'apanage exclusif du pangermaniste ? Pour tout Etat, une colonie tend à devenir un point d'appui militaire autant qu'économique, une source d'influence politique, une pépinière de soldats comme une pépinière de matières premières. La mise en valeur d'un domaine colonial ne peut être reprochée aux puissances colonisatrices. C'est même, avec la mission de civilisation, la meilleure justification de la colonisation. Mais cette influence qu'elles en retirent, ces puissances ne sont-elles pas tentées de la mettre au service d'ambitions politiques mondiales ? La politique anglaise ne semble pas exempte de cet esprit impérialiste, et les points d'appui qu'elle a soin de réserver un peu partout sont de nature à servir de tels desseins. Il est illusoire, nous l'avons dit, d'attendre des grandes puissances qu'elles renoncent en un jour, au nom de la solidarité internationale, à leur politique traditionnelle dont le souvenir fait la fierté et le prestige de leurs nationaux.

Il ne fallait pas attendre des puissances victorieuses l'abandon à un organisme international, au nom des principes supérieurs de civilisation et de solidarité, de leurs droits antérieurs à la guerre. Jamais on n'a vu une nation victorieuse renoncer dans un traité à sa souveraineté sur une parcelle de ses territoires. C'est la seule raison réaliste qui explique que la haute « mission » de la Conférence de la Paix se soit arrêtée aux territoires arrachés aux vaincus.

CHAPITRE III

Quelles puissances peuvent être mandataires?

Sur cette question, l'article 22 est extrêmement laconique. L'alinéa 2 dit seulement :

« La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter... »

Trois conditions doivent donc être réunies en la personne du mandataire :

- 1° Etre une nation développée ;
- 2° Etre désignée par ses ressources, son expérience ou sa position géographique ;
- 3° Accepter le mandat.

La seconde condition n'a pas besoin de commentaire. Le mandataire est appelé à diriger ou à conseiller le peuple en tutelle. Il est tout naturel autant que nécessaire qu'il soit à même de le faire. Il faut qu'il ne soit pas trop éloigné géographiquement, pour rester en contact direct et permanent avec le territoire administré. C'est pour cela que l'article 22

prévoit une forme spéciale pour certains territoires éloignés des centres de civilisation. Il faut qu'il ait l'expérience politique et économique qui lui permettra de diriger un peuple plus faible ou plus arriéré, ou de le conseiller. Il faut, enfin, qu'il dispose de ressources financières. L'administration d'un mandat coûte cher, surtout dans les premières années de mise en valeur ou de pacification. C'est cette perspective, autant que la doctrine de Monroe, qui a décidé les Etats-Unis à refuser, après l'Angleterre, le mandat sur l'Arménie. Les débats aux Chambres françaises sur les crédits de Syrie témoignent de la répugnance du Parlement à faire supporter au pays, déjà si obéré, une charge financière considérable pour l'exercice d'un mandat dont on ne voit que les frais des premières années et non les avantages pour l'avenir.

La question financière aurait, paraît-il, été posée au Conseil des Quatre. M. Lloyd George faisait remarquer que toute mise en valeur coloniale commençait par coûter ; M. Wilson aurait répondu : « S'il y a des dépenses à faire, la Ligue des Nations les paiera sur son budget ».

C'est une formule bien vague pour trancher un problème d'ordre financier ! En tout cas, le Pacte ne prévoit rien à cet égard. La déclaration de M. Wilson n'a donc qu'une valeur d'indication, d'ailleurs dérisoire, en raison de son imprécision.

Dans sa déclaration du 4 février, M. Balfour a proposé un autre système :

« Ici, dit-il, un *distinguo* s'impose : si un pays

contracte des dettes en exerçant son mandat colonial, la Société des Nations ne sera pas tenue de les prendre à sa charge ; mais si le pays reçoit une mission spéciale, par exemple celle de mettre en valeur des terres incultes et s'il fait ressortir que ses possibilités financières ne le lui permettent pas, la Société des Nations pourrait lui apporter une aide pécuniaire » (1).

La formule aurait pu être appliquée au mandat sur l'Arménie : en acceptant le mandat, les Etats-Unis auraient pu faire remarquer qu'il s'agissait d'une « mission spéciale », comportant des charges financières particulières : le ravitaillement de la population décimée par la faim — et l'entretien d'un corps d'occupation.

Malheureusement, la thèse de M. Balfour n'a que la valeur d'une opinion personnelle. Si on l'admettait, les mandataires seraient toujours tentés de considérer comme « mission spéciale » la première mise en valeur d'un pays négligé, ou la pacification d'une région à l'état de guerre. La thèse, même acceptée, serait d'ailleurs inefficace, puisque, précisément à propos de l'Arménie, la Société des Nations s'est retranchée derrière l'impuissance de ses moyens financiers.

Dans ces conditions, il est à redouter que l'objection financière ne soit susceptible de faire reculer bien des puissances, quand il s'agit de commencer l'administration par une pacification ou une première mise en valeur coûteuse. Aucune puissance

(1) Cité dans *L'Afrique et la Paix de Versailles*, par M. Antonelli, p. 231.

n'est tenue d'accepter le mandat. La charge financière, combinée avec le caractère facultatif du mandat pour les puissances, risque de compromettre l'institution.

Laissons de côté cette seconde condition, et revenons à la première. Elle s'en distingue nettement. « Nation développée » ne veut pas dire nation ayant des ressources ou de l'expérience (ce qui est la seconde condition), mais nation arrivée au stade de développement le plus élevé qui existe actuellement. Le mot « développée » doit être, en effet, rapproché du terme « développement » que répète à plusieurs reprises l'article 22 : « le développement de ces peuples » (alinéa premier) ; — « le degré de développement du peuple » (alinéa 3) ; — « certaines communautés... ont atteint un degré de développement tel » (alinéa 4) ; « le degré de développement où se trouvent d'autres peuples... » (alinéa 5). Il s'agit du développement au point de vue civilisation, du développement politique et économique, du développement démocratique. En fixant comme but au mandat « le développement de ces peuples », c'est tout cela que l'article 22 veut dire. L'objet du mandat est de diriger ou conseiller un peuple jusqu'au jour où son « développement » au point de vue civilisation, au point de vue politique et économique, comme au point de vue démocratique, lui permettra de se diriger lui-même. Ces conditions, la nation mandataire doit donc les réunir au jour où elle assume la tutelle : c'est le sens du mot « développée ».

Un mandat ne saurait, en conséquence, être attribué à un Etat inorganisé ou livré à l'anarchie, pas plus qu'à un Etat dont la constitution n'est pas démocratique. Confier un territoire habité par un peuple faible à une puissance autocratique serait donner un moyen de plus à ses ambitions. La thèse wilsonienne, on le sait, voit dans le gouvernement exercé en dehors de l'opinion publique éclairée la source de l'impérialisme et la cause des conflits qui compromettent la paix du monde. Est-ce à dire que le mandat ne servira pas d'arme impérialiste, même à des Etats qui se prétendent démocratiques ?

A cet égard, on aurait pu concevoir tout autrement l'organisation des mandats : au lieu de les attribuer aux puissances les plus fortes (comme on l'a fait en pratique), les donner à des Etats également civilisés, également « développés », mais dont la moindre puissance politique, militaire, économique, aurait moins fait redouter un « détournement de pouvoir » du mandataire en faveur de ses ambitions personnelles. La Suisse, la Hollande, les pays scandinaves, pour n'en citer que quelques-uns, n'auraient pas été suspects de servir des desseins égoïstes en administrant des colonies allemandes et ils auraient fait du mandat un usage conforme à la mission de civilisation dictée par le Pacte. L'objection financière, à laquelle n'échappent pas les premières puissances mêmes, aurait pu être évitée par une organisation financière internationale et peut-être aussi une collaboration internationale aurait-elle pu être envisagée pour les troupes et les capitaux.

En tout cas, le texte de l'aliéna 2 ne s'oppose nullement à cette conception : il ne parle pas des « principales » puissances, mais uniquement des nations « développées ».

En fait, on estimera cependant que le meilleur administrateur d'un territoire, c'est la puissance la plus directement intéressée à son développement : c'est elle qui sera disposée à faire les lourds sacrifices, soit en personnel, soit en argent ; c'est elle qui sera le plus stimulée à intensifier son action administrative dans le pays qui est l'objet du mandat.

L'article 22 du Pacte confie la tutelle aux « nations développées ». Il ne parle pas d'Etats, mais de « nations ». La nuance n'est pas indifférente. L'expression « nations » est plus large que celle d'Etat. Tout le Pacte, comme le droit international nouveau qui lui sert de base, repose sur l'idée du droit des peuples. Le Pacte lui-même est le pacte de la Société des Nations — et non des Etats. Des nations qui ne constituent pas des Etats peuvent être admises comme membres de la Ligue. Il suffit pour cela qu'elles jouissent d'une autonomie gouvernementale complète, et qu'elles démontrent leur caractère de peuple libre, capable d'être responsable vis-à-vis de la Société des Nations.

Quelles sont ces nations qui ne constituent pas des Etats ?

Ce sont surtout les Dominions, les colonies autonomes, les pays de protectorat. Les Dominions anglais font déjà partie de la Société des Nations

et ils ont même pris une part active à l'élaboration de la paix et du pacte.

Toutes les nations susceptibles de faire partie de la Société, qu'elles constituent ou non des Etats, peuvent également être désignées comme mandataires ; le terme « nations » de l'article 22, alinéa 2, doit évidemment s'interpréter dans le même sens que dans l'article premier, alinéa 2, relatif à l'admission dans la Société.

A défaut des annexions qu'ils revendiquaient, les Dominions ont déjà obtenu des mandats sur les colonies allemandes d'Afrique et du Pacifique : l'Union Sud-Africaine, le mandat sur l'Afrique sud-occidentale allemande ; la Nouvelle-Zélande, sur les îles Samoa ; l'Australie sur les autres possessions allemandes du Pacifique, au Sud de l'Equateur (excepté les îles Samoa et Nauru) :

Si toute nation susceptible de faire partie de la Société des Nations a l'aptitude juridique à se voir attribuer un mandat, est-il nécessaire que la puissance mandataire appartienne effectivement à la Société ? Certaines nations, certains Etats même, ne font pas partie de la Ligue des Nations : peuvent-ils être désignés comme mandataires ?

Il faut, tout d'abord, éliminer une catégorie de nations et d'Etats. L'article 22 ne parle que des nations développées, c'est-à-dire des nations arrivées au stade de civilisation le plus élevé qui existe actuellement, ainsi qu'au développement politique, économique et démocratique. Sont donc écartées les nations non développées ; c'est-à-dire non seule-

ment les nations qui ont elles-mêmes besoin de protection, cela va de soi, mais les nations ou même les Etats qui, malgré leur développement économique, ne sont pas gouvernés sous le régime démocratique. Cette exclusion se comprend aisément : le mandat comporte la mission d'assurer le bien-être et le développement du peuple protégé. Confié à un Etat autocratique, il serait à redouter que le mandat ne servit qu'à étendre à ce peuple le régime de la métropole, c'est-à-dire à faire obstacle au développement démocratique. Sans compter la méfiance de la Ligue à l'égard des visées impérialistes de cette sorte d'Etats.

L'attribution d'un mandat exige donc, de la part de la Société des Nations, une enquête préalable sur l'Etat disposé à l'accepter ; or, cette enquête porte précisément sur les mêmes points que pour l'admission dans la Société : forme de gouvernement, esprit vraiment démocratique.

Ce raisonnement suffit à résoudre la question qui s'est posée de savoir si l'Allemagne pouvait être mandataire. Elle a demandé à plusieurs reprises son admission dans la Société. Si celle-ci la lui a jusqu'à présent refusée, c'est parce qu'elle estime que l'Allemagne ne réunit pas les deux conditions exigées. Ces conditions étant les mêmes pour l'attribution des mandats, l'Allemagne n'en peut recevoir. Mais du jour où son admission dans la Ligue serait prononcée, aucun obstacle *juridique* ne s'opposerait plus à ce qu'elle fût désignée comme mandataire ; — la Société restant d'ailleurs juge de la question *politique*.

La question est plus délicate, lorsque l'Etat ou nation qui ne fait pas partie de la Ligue réunit les conditions requises pour y être admis. La qualité de membre de la Société est-elle requise pour devenir mandataire ? Le seul fait de ne pas appartenir à la Société justifie-t-il le refus d'un mandat ?

La question posée sous cette forme vise surtout les Etats-Unis. Nation développée, essentiellement démocratique dans sa constitution, son gouvernement et son opinion publique, ils réunissent les conditions exigées par les articles 1^{er} et 22 pour faire partie de la Société des Nations et pour devenir mandataire. Mais, par suite de certaines considérations de politique intérieure, les Etats-Unis n'ont pas ratifié le traité de Versailles, ni le pacte des Nations, qui en forme la première partie. Ils restent, volontairement, en dehors de la Société des Nations : peuvent-ils être mandataires ?

Envisagée à un point de vue exclusivement politique et d'opportunité, cette question mériterait une solution affirmative. Le caractère démocratique de l'Union américaine, hors de toute discussion ; sa puissance économique et financière, les sympathies qu'elle conserve certainement pour l'œuvre de la Conférence, pour le Pacte, qui consacre ses conceptions et une doctrine qui lui est chère : toutes ces considérations feraient des Etats-Unis un mandataire de premier ordre, tant au point de vue de la défense du peuple protégé que de la fidélité aux principes du Pacte.

Au point de vue juridique, la question semble

pouvoir se résoudre de la manière suivante. Un mandat, c'est une sorte de contrat entre la Société des Nations et le mandataire. Les consentements des deux parties sont exigés pour sa formation. Quant aux termes du mandat, ce sont les clauses du contrat. Ces clauses varient d'un mandat à l'autre, d'un contrat à l'autre. Cependant, il existe une sorte de « cahier des clauses et conditions générales », un ensemble de clauses applicables à tous mandats, ou du moins qui séparent les mandats en trois groupes. Ces clauses générales, comme les clauses particulières, le mandataire doit y souscrire en acceptant le mandat. Le mandat comporte pour le mandataire une série d'obligations : prohibition de certains abus, interdictions d'ordre militaire, égalité des échanges. Or, ces obligations sont précisées et sanctionnées dans le pacte de la Société des Nations.

S'ils voulaient se voir attribuer un mandat, les Etats-Unis devraient donc souscrire à ces clauses, c'est-à-dire aux dispositions du Pacte qui les ont établies. Le mandat comporterait, de leur part, la signature et la ratification de ces textes, de l'article 22, notamment.

La Société des Nations pourrait-elle exiger d'eux davantage l'adhésion au Pacte tout entier ? A notre avis, elle n'y serait pas fondée. L'adhésion à un acte international par un Etat peut être partielle, se limiter à certaines de ses dispositions, comporter des réserves sur les autres. Le droit international, en vue d'éviter la nécessité d'une unanimité sur tous les points, qui risquerait de compromettre le sort d'un

accord réglant de nombreuses matières et discuté entre un grand nombre d'Etats, admet la signature sous réserves.

En résumé, une nation qui ne fait pas partie de la Ligue peut devenir titulaire d'un mandat, à condition d'être à base démocratique et développée, et d'adhérer à toutes les dispositions du pacte touchant à l'organisation du régime des mandats.

Arrivons à la troisième condition de l'attribution des mandats. L'acceptation de la puissance désignée est nécessaire. Nous en connaissons déjà les raisons. Au point de vue juridique, le mandat est une sorte de contrat, qui entraîne pour le mandataire des responsabilités, des obligations. Le mandataire doit pouvoir examiner librement s'il entend les assumer, ou les repousser s'il les trouve trop lourdes. En fait, le mandat est une source de frais souvent énormes ; il exige beaucoup de doigté, de patience. Une puissance devra peser toutes ces considérations, apprécier jusqu'où l'entraînera le mandat au point de vue militaire, politique, financier, économique, étudier les avantages susceptibles de compenser ces charges.

Cette condition très naturelle de l'acceptation n'est pas sans inconvénient. Les puissances tendent à voir avant tout dans un mandat le moyen de servir leurs intérêts, de développer leur influence politique et économique ou de contrecarrer l'influence d'une autre puissance. La solidarité internationale, la protection des faibles, sont considérations qui passent après. Si les charges financières ne paraissent pas devoir être récompensées par des avantages maté-

riels à brève échéance, on voit les puissances se récuser l'une après l'autre. C'est ce qui s'est passé pour l'Arménie.

Comment remédier à cette situation ? Cela paraît bien difficile. Imposer un mandat à une puissance, c'est impossible juridiquement et en fait. Cette puissance préférerait sortir de la Société des Nations, que d'administrer un territoire en pure perte, puisque, par hypothèse, personne ne veut du mandat.

Le mandat obligatoire pourrait être compensé par une contribution de la Société des Nations aux charges financières. Mais la Société manque de moyens pécuniaires. Sollicitera-t-elle le concours de tous ses membres ? Rien de tel n'est prévu dans le Pacte. Telle qu'elle est constituée, la Société se trouve impuissante militairement et financièrement.

Le mandat obligatoire n'est guère possible, dans la conception qui a prévalu, et qui laisse aux membres de la Société leur liberté d'action, ne leur arrachant qu'à regret quelques parcelles de leur souveraineté absolue. Il ne se conçoit que si l'on veut faire de la Société des Nations un véritable organe d'autorité, compétent pour prendre des décisions et capable de les imposer grâce à la puissance des moyens dont il dispose.

CHAPITRE IV

De l'autorité compétente pour l'attribution des mandats.

Sur cette question capitale, l'article 22 du Pacte de la Société des Nations ne dit rien. Pour la résoudre, les puissances et la Société se sont appuyés sur la combinaison de l'article 22 avec les articles 118 et 119 du traité de Versailles. Aux termes de l'article 119, « l'Allemagne renonce en faveur des principales puissances alliées et associées à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer ». C'est donc aux principales puissances que passe la souveraineté sur les territoires coloniaux de l'Allemagne. D'autre part, l'article 118 prévoit que des mesures seront prises par les principales puissances, d'accord, s'il y a lieu, avec d'autres Etats, pour régler les conséquences de la renonciation de l'Allemagne.

Or, d'après l'esprit et l'ensemble de la rédaction de l'article 22 du Pacte, cette renonciation de l'Allemagne à sa souveraineté suppose l'organisation de mandats sur les territoires qui lui sont enlevés.

Les grandes puissances en ont conclu qu'il leur appartenait, en tant que groupe des principales puissances, de désigner celles d'entre elles qui sont le plus aptes à exercer des mandats, et de désigner les territoires confiés à telle ou telle puissance, c'est-à-dire de statuer sur la désignation des puissances mandataires et l'attribution des pays mandatés.

Le raisonnement ainsi construit est étendu du traité de Versailles aux autres traités, et des colonies allemandes aux territoires enlevés à la Turquie par le traité de Sèvres.

Les termes de ce dernier traité sont d'ailleurs plus nets que ceux des articles 118 et 119 du traité de Versailles. « Les hautes parties contractantes, décide l'art. 94, sont d'accord pour que la Syrie et la Mésopotamie soient, conformément au paragraphe 4 de l'article 22, partie I (Pacte de la Société), provisoirement reconnues comme Etats indépendants, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire elles-mêmes ».

Et l'article 95, paragraphe 1^{er}, spécifie nettement : « Les hautes parties contractantes sont d'accord pour confier, par l'application de l'article 22, l'administration de la Palestine, dans les frontières qui seront déterminées par les principales puissances alliées, à un mandataire qui sera choisi par lesdites puissances ».

La thèse des grandes puissances, qui leur reconnaît la compétence pour l'attribution des mandats, trouve

son point d'appui juridique dans les traités. Mais il n'est pas sans intérêt d'observer qu'elles l'ont mise en pratique avant même que les traités ne fussent signés. Dès le 7 mai 1919, c'est-à-dire près de deux mois avant la signature du traité de Versailles, le Conseil suprême de guerre, tenu à la Chambre de la Conférence, à Versailles, prenait des décisions sur l'attribution des mandats. Voici un extrait du procès-verbal de cette séance.

« Les résolutions suivantes ont été adoptées :

1° Togo et Cameroun. — La France et la Grande-Bretagne remettront sur la situation future de ces pays une proposition commune.

2° Afrique sud-occidentale allemande. — Mandat confié à l'Union Sud-Africaine.

3° Iles Samoa allemandes. — Mandat confié à la Nouvelle-Zélande.

4° Iles allemandes au nord de l'Equateur (archipel Marshall, îles Carolines, Mariannes, etc.). — Mandat confié au Japon.

5° Autres possessions allemandes du Pacifique au sud de l'Equateur, excepté les îles Samoa et Nauru. — Mandat confié à l'Australie.

6° Ile Nauru. — Mandat confié à l'empire britannique.

7° Est africain allemand. — Mandats répartis entre la Grande-Bretagne et la Belgique.

Des décisions attributives de mandats sont prises de même par le Conseil suprême, en ce qui concerne les territoires détachés de la Turquie. Dans sa session de San Remo, il attribue à la France le man-

dat sur la Syrie et le Liban, à la Grande-Bretagne, le mandat sur la Mésopotamie et la Palestine. « Des déclarations instituant ces mandats ont été élaborées à la suite d'échanges de vues entre ces deux pays... », écrit M. Leygues, président du Conseil français, en réponse à une lettre du 5 août 1920, de M. Quinones de Léon, président du Conseil de la Société des Nations.

Quelle est la valeur juridique de la thèse qui confère aux grandes puissances la compétence sur l'attribution des mandats ? Elle ne peut être admise sans réserves. Le mandat est une institution établie par le Pacte de la Société des Nations ; il fait partie d'un ensemble de dispositions dont la mise en jeu est confiée à la Société des Nations. Or ce pacte, qui fait partie intégrante des traités, n'a pris d'existence juridique en tant qu'acte obligatoire que du jour de l'échange des signatures, plus exactement même, de l'époque des ratifications. On a critiqué avec raison (1) la décision du Conseil suprême qui, dès le 7 mai 1919, attribuait des mandats, alors que le Pacte des Nations et les traités n'étaient encore que des projets. Cet acte ne pouvait avoir d'autre valeur que celle d'une mesure préparatoire, d'une entente préalable entre grandes puissances, en vue de propositions à présenter à la Société des Nations, dès que celle-ci serait constituée. Pour reconnaître à la décision du Conseil suprême du 7 mai 1919, ainsi qu'aux délimitations des régions mandatées

(1) Cf. Cioriceanu : *Les mandats internationaux*, p. 57.

établies par une commission instituée par les grandes puissances aux mois de juillet et août 1919, une valeur définitive, il faudrait, avec M. Scelle (1), faire de la Société des Nations le continuateur des institutions de guerre (comité de guerre, conseil suprême) interalliées. Politiquement, la Société des Nations est peut-être l'héritière de ces institutions et de la Conférence de la paix ; sa mission est de continuer l'œuvre qu'elles ont laissé inachevée et d'en assurer l'efficacité dans l'avenir. Mais juridiquement, sa composition est beaucoup plus large ; les grandes puissances n'y exercent plus le pouvoir quasi dictatorial qu'elles exerçaient dans ces comités et même à la Conférence de la paix ; il n'est pas permis de dire que la Société des Nations n'est que « le continuateur de la personne » de la Conférence de la paix et du Conseil suprême, tenue, comme le serait un héritier pour les actes de son auteur, de s'incliner devant leurs décisions.

Aux termes mêmes de l'article 22 du Pacte, les puissances auxquelles est confiée la tutelle de certains peuples « exerceraient cette tutelle en qualité de mandataire et au nom de la Société ». Un mandataire suppose un mandat. Un groupe de puissances ne peut avoir à lui seul le pouvoir de répartir des mandats entre ses membres, ni même d'en conférer à des tiers. Le mandat est exercé « au nom de la Société » : c'est donc la Société qui doit donner au mandataire son investiture, fixer l'étendue de son

(1) Scelle : *Le Pacte des Nations*, *passim*.

mandat, l'étendue des pouvoirs qui lui sont confiés. D'après l'art. 22, le mandataire doit rendre compte à la Société; s'il est responsable envers elle, c'est parce que son mandat émane d'elle, parce que c'est elle qui le nomme mandataire.

Dans un mémorandum adressé au conseil, le 30 juillet 1920, le secrétaire général de la Société des Nations déniait toute valeur juridique aux mandats attribués par la décision du 7 Mai 1919. « Six mois, écrivait-il, se sont déjà écoulés depuis que le pacte est entré en vigueur et les anciennes possessions d'outre-mer de l'Allemagne sont présentement administrées par les puissances mandataires auxquelles on avait l'intention de les confier, comme si les pouvoirs conférés à la Société aux termes du Pacte étaient nuls et inexistants. Si le système de mandats doit être institué avant la réunion de l'Assemblée, on devra prendre aussitôt que possible les mesures indiquées ».

A la session du Conseil de la Société des Nations, réuni à St-Sébastien, le 5 août 1920, M. Hymans, représentant de la Belgique, présente un rapport où la même thèse est développée. Tout en constatant l'accord des puissances sur les mandats, il lui dénie toute valeur juridique.

« Par une décision publiée le 5 mai 1919, les principales puissances alliées et associées ont choisi les puissances mandataires auxquelles elles désirent confier le gouvernement des territoires placés sous mandat. Cette décision a été modifiée par une décision ultérieure d'août 1919, mais les principales

puissances alliées et associées sont maintenant complètement d'accord sur la répartition des mandats. *Elles n'ont pas exprimé cet accord sous une forme impliquant une obligation juridique*, bien que les territoires en question soient actuellement administrés par les puissances mandataires auxquelles on avait l'intention de les confier ».

Monsieur Hymans reconnaît expressément que « le titre juridique de la puissance mandataire doit être double, l'un émanant des principales puissances, l'autre, de la Société des Nations ». Il conclut :

1° Il appartient aux principales puissances de se mettre d'accord sur la désignation des Etats mandataires, soit l'une d'elles, soit une tierce puissance.

2° Elles doivent notifier officiellement au Conseil de la Société des Nations que telle puissance a été par elles déléguée comme mandataire, sur tel territoire délimité.

3° Le Conseil de la Société des Nations déclare officiellement prendre acte de la désignation de la puissance mandataire. Il lui appartient de vérifier si la proposition n'est pas contraire au Pacte et de notifier à la puissance désignée le mandat qui lui est confié, en lui faisant savoir qu'elle est considérée comme investie du mandat ».

Le Conseil de la Société des Nations, dans sa séance du 5 août 1920, a adopté les conclusions de son rapporteur (1).

A l'issue de cette réunion, et en vue de préparer

(1) Compte-rendu des Sessions du Conseil de la Société des Nations, Document, n° 161.

le travail de l'Assemblée de la Société des Nations qui allait se réunir à Genève au mois de décembre, le président du Conseil de la Société, M. Quinones de León, adressait une lettre-circulaire aux premiers ministres des principales puissances :

« Le Conseil, écrivait-il (1), a décidé de prier les principales puissances alliées de lui faire connaître officiellement, dans le plus bref délai possible, les puissances qu'elles ont désignées pour l'exercice des mandats prévus par l'article 22 et les limites des territoires faisant l'objet de ces mandats.

« Le Conseil prie, d'autre part, les principales puissances alliées de lui communiquer en même temps les termes et les conditions des mandats qu'elles proposent à l'adoption du Conseil, suivant les prescriptions de l'article 22, paragraphes 5 et 6 ».

Le 4 novembre, le Japon répondit, par son ambassadeur à Paris, qu'il avait reçu définitivement le mandat sur les colonies allemandes à lui attribuées par la décision du Conseil suprême du 7 mai 1919, et que ce mandat s'étendait sur toutes les anciennes colonies allemandes du Pacifique au nord de l'Equateur.

Le gouvernement français répondit, de son côté, qu'il enverrait, aussitôt que possible, le projet de mandat attribué à la France sur les anciennes colonies allemandes.

Les puissances, invoquant les négociations en cours, s'excusaient de ne pouvoir envoyer à la

(1) Compte-rendu des sessions du Conseil de la Société des Nations. Document, annexe, n° 19.

Société de projets définitifs. Dépourvue de moyens de discussion, l'Assemblée de Genève ne pouvait donc aboutir à des décisions au sujet des mandats. La 6^e Commission manifestait son profond regret de n'avoir pas été informée des projets qui auraient pu permettre au Conseil l'élaboration définitive du régime des mandats, et elle exprimait le vœu d'une prompt solution de cette question.

Pour un autre motif, le débat à l'Assemblée fut rapide et superficiel et l'assemblée, qui d'ailleurs n'aborda la question des mandats que le dernier jour de la session, dut seulement prendre acte des travaux du Conseil et des documents soumis, et se borner à quelques recommandations au Conseil, à défaut de toute décision. Ce motif, c'est le grave désaccord qui sépare le Conseil et l'Assemblée au sujet de leurs attributions respectives. L'article 3 du Pacte attribue à l'assemblée la connaissance « de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde ». L'article 4, pour déterminer la compétence du Conseil, se sert exactement de la même formule : c'est ouvrir la porte à des conflits insolubles.

En ce qui concerne les mandats, l'article 22 paraît donner la prépondérance au Conseil sur l'Assemblée sur trois points importants, en parlant du Conseil tout en passant sous silence l'Assemblée.

« Dans tous les cas, le mandataire doit envoyer *au Conseil* un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

« Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'adminis-

tration à exercer par le mandataire n'a pas été l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points *par le Conseil*.

« Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner *au Conseil* son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats ».

Le rapport de Lord Robert Cecil au nom de la Sous-Commission de la Commission des mandats fait bien ressortir les conflits de compétence qui se sont élevés entre les deux organes de la Société des Nations.

« Les membres de la Sous-Commission ont exprimé des avis différents au sujet de l'interprétation à donner à l'avant-dernier paragraphe de l'article 22. Certains estimaient qu'aux termes de ce paragraphe, c'est à l'assemblée qu'il appartenait de traiter la question des mandats. D'autres allaient encore plus loin et pensaient qu'il lui appartenait de décider de leur attribution. D'autres, enfin, estimaient que ce paragraphe était destiné à réserver au Conseil le droit exclusif d'arrêter les termes des mandats à défaut d'une convention antérieure à ce sujet entre les puissances alliées et associées » (1).

La Sous-Commission résolut donc de ne pas aborder ces questions. Elle tint compte du fait que la question des mandats était déjà soumise à l'examen du Conseil et que « dans l'intérêt de la bonne marche des affaires, il ne convenait pas d'essayer de la lui

(1) Document, n° 246.

retirer ». Toutefois elle émet le vœu « que toute la question de la situation et des droits de la société en matière de mandats et des relations entre les pouvoirs respectifs du Conseil et de l'Assemblée, soit soumise à l'Assemblée dans une de ses prochaines sessions.

Le conflit éclata à la dernière séance de l'assemblée. Le délégué d'Haïti suggéra de nouvelles méthodes de contrôle sur l'administration des mandats. M. Doherty exprima le regret que l'assemblée n'eût pu examiner à loisir l'organisation des mandats. Lord Balfour se refusa à admettre que la liberté des délibérations et décisions du Conseil put être influencée en quoi que ce soit, même par les délibérations ou les vœux de l'assemblée et de ses commissions (1).

M. Léon Bourgeois ajoutait : « En ce qui concerne les puissances mandataires, des réserves ont été faites en ce sens au sein de la Commission. Elles ont un juge qui est le Conseil. Elles doivent également réserver leurs arguments pour les présenter devant ce juge. Nous n'avons donc pas, ni comme membres du Conseil appartenant à l'Assemblée, ni comme représentants des puissances, à présenter ici la défense ou le refus d'une quelconque des propositions. Nous n'avons qu'à nous associer à la suggestion générale d'un examen bienveillant par le Conseil des différentes propositions qui peuvent lui parvenir » (2).

(1) Compte-rendu de la première Assemblée de la S. d. N., p. 5, 6, 8.

(2) Compte-rendu précité, p. 9.

M. Léon Bourgeois proposa une formule transactionnelle, qui fut adoptée par l'Assemblée. L'Assemblée pourrait adresser au Conseil des « suggestions », mais sans les accompagner de rien qui ressemble à des « injonctions », notamment des votes, manifestations ou même des discussions de détail.

L'Assemblée se borna donc à transmettre au Conseil quelques « suggestions » ou « recommandations » concernant le mode de nomination de la Commission permanente des mandats et quelques autres concernant l'organisation des mandats, recommandations dont la portée, ainsi que le fit remarquer le Président de l'Assemblée, ne dépassait pas celle d'un simple vœu (1).

Ainsi, le peu de temps dont dispose l'Assemblée, l'insuffisance de documents qui ne lui permet pas de statuer en connaissance de cause, le désir de ne pas entrer ouvertement en conflit avec le Conseil : toutes ces causes aboutissent à ce résultat, de laisser la prépondérance sinon de droit, au moins de fait, au Conseil de la Société, au détriment de l'Assemblée. Composé d'un moins grand nombre de membres, réuni à des intervalles plus rapprochés, le Conseil a pris en fait le rôle d'un pouvoir exécutif puissant et tend à absorber toute l'activité et toute la compétence de la Société des Nations. L'Assemblée finit par n'être plus qu'un organe d'enregistrement des décisions du Conseil.

Le Conseil a eu plus d'une fois l'occasion de formuler la thèse qu'il a consacrée dans sa résolution

(1) Compte-rendu précité, p. 10.

de Saint-Sébastien, du 5 août 1920, sur la compétence en matière d'attribution des mandats. Il l'a fait, d'une part, dans les préambules des divers mandats qu'il a arrêtés.

Par exemple :

Mandat belge sur l'Est africain :

« Le Conseil de la Société des Nations,

« Considérant que par l'article 119 du traité de paix avec l'Allemagne, signé à Versailles, le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des principales puissances alliées et associées à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris l'Afrique orientale allemande.

« Considérant que les *principales Puissances alliées et associées sont convenues*, conformément à l'article 22, première partie (Pacte de la Société des Nations) dudit traité, *de conférer un mandat* à sa Majesté le Roi des Belges pour administrer une partie de l'ancienne colonie de l'Afrique orientale allemande et ont proposé de formuler le mandat dans les termes suivants... »

Mandat britannique sur l'Est africain :

« Considérant que les *principales puissances alliées et associées ont convenu* que, conformément à l'article 22 de la première partie (Pacte de la Société des Nations) dudit traité, *un mandat serait conféré* à Sa Majesté Britannique pour administrer une partie de l'ancienne colonie de l'Est africain allemand.... »

Mandat pour la Syrie et le Liban :

« Considérant que les *principales puissances*

alliées sont d'accord pour que les territoires de la Syrie et du Liban soient confiés, dans des frontières à fixer par lesdites puissances, à une puissance mandataire... »

« Considérant que les *principales puissances alliées ont décidé* que le mandat sur les territoires visés ci-dessus serait conféré au gouvernement de la République française, qui l'a accepté... »

Mandat pour la Palestine :

« Considérant que les *principales puissances alliées* sont d'accord pour donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, pour confier à un mandataire *choisi par les dites puissances*, l'administration du territoire de la Palestine..., *dans des frontières à fixer par lesdites puissances ;...*

« Considérant que *les puissances alliées ont choisi* Sa Majesté Britannique comme mandataire pour la Palestine ;... ».

Outre ces applications normales et réitérées, le Conseil a affirmé son incompétence sur l'attribution des mandats à propos d'un incident diplomatique sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

Bien qu'ils n'aient ratifié ni le traité de Versailles, ni le Pacte des Nations, et qu'ils se tiennent en dehors de la Société des Nations, les Etats-Unis n'ont pas entendu se désintéresser de l'attribution des mandats.

Le 20 novembre 1920, par une note adressée au gouvernement britannique, le gouvernement américain lui demandait communication des projets des

mandats que la Grande-Bretagne entendait exercer sur quelques-unes des anciennes colonies allemandes d'Afrique et d'Océanie, ainsi que sur certains territoires enlevés à la Turquie. Copie de cette note fut adressée aux gouvernements français et italien.

Ce n'est pas, soutenait le document de la Chancellerie américaine (1), au Conseil de la Société des Nations, mais aux puissances alliées et associées, au profit desquelles l'Allemagne et la Turquie ont abandonné tous leurs droits, qu'il appartient de régler l'affaire souverainement.

Pour s'adresser aux puissances alliées, les Etats-Unis invoquent donc les articles 118 et 119 du traité de Versailles et le traité de Sèvres, sans tenir compte du Pacte des Nations, qui décide que les mandats sont exercés au nom de la Société des Nations. Ils oublient, d'ailleurs, qu'à défaut de ratification de leur part, ces textes sont, à leur égard, *res inter alios acta*.

Dans une seconde note, en date du 21 février 1921, le gouvernement américain change de procédure. Cette fois, il ne s'adresse plus aux puissances de l'Entente, mais au Conseil de la Société des Nations. La note reproduit les demandes de la note précédente ; elle y ajoute une énergique protestation contre l'attribution au Japon du mandat sur l'Ile d'Yap et elle revendique longuement le droit pour les Etats-Unis d'être entendus sur toutes les questions qui se rapportent aux mandats (2).

(1) Cf. *Le Temps*, 28 décembre 1920.

(2) Note *in extenso* dans *Le Temps* du 25 février 1921.

Le 1^{er} mars 1921, le Conseil de la Société des Nations, par l'organe de son président, M. Gastao da Cunha, répond à la note des Etats-Unis.

Le Conseil rappelle d'abord brièvement les points principaux de la note américaine et il exprime sa satisfaction de voir les Etats-Unis s'intéresser aux problèmes examinés par la Société des Nations.

Laissons de côté pour l'instant l'ensemble du problème de l'île d'Yap, que nous retrouverons, et bornons-nous à la question de compétence. A propos de l'objection faite par les Etats-Unis de l'extension à l'île d'Yap du mandat japonais, le Conseil de la Société des Nations expose très catégoriquement les limites de sa propre compétence et se refuse celle d'attribuer les mandats.

« Le Conseil de la Société des Nations, dit le Président, se permet de rappeler à votre Excellence que la répartition des territoires soumis à mandat est du ressort du Conseil suprême, non de celui du Conseil de la Société.

« Ce qui regarde la Société des Nations, insiste M. de Cunha, ce n'est pas l'attribution de ces territoires, mais leur administration. L'attribution au Japon de toutes les îles du Pacifique situées au nord de l'Equateur, ayant été notifiée au Conseil de la part des principales puissances alliées et associées, celui-ci s'est borné à exécuter la tâche qui lui revenait, celle d'établir les termes des mandats.

« Par conséquent, s'il existe un malentendu sur l'attribution de l'île d'Yap, il semble qu'il s'agisse d'un malentendu entre les Etats-Unis et les princi-

pales puissances alliées, plutôt qu'entre les Etats-Unis et la Société des Nations. Cependant, par égard pour les remarques des Etats-Unis, le Conseil de la Société des Nations a immédiatement transmis la note américaine aux gouvernements de Grande-Bretagne, d'Italie et du Japon » (1).

Le Conseil maintient donc sa thèse de Saint-Sébastien. Ce sont les principales puissances qui répartissent les mandats et délimitent les territoires. La mission du Conseil se borne à en examiner les termes, et à donner au mandataire l'investiture.

Aux termes de la résolution de Saint-Sébastien, les puissances mandataires doivent être désignées au Conseil. Le droit d'investiture que se réserve cet organe ne peut utilement s'exercer que si la désignation est faite d'une manière précise. Cette observation n'est pas sans intérêt. La Commission permanente des mandats a soulevé sur ce point un incident, à propos de l'examen du premier rapport annuel présenté sur le mandat de l'île Nauru.

La décision du Conseil suprême du 7 mai 1919, confirmée le 17 décembre 1920 par le Conseil de la Société des Nations, avait attribué à « Sa Majesté britannique » le mandat sur l'île Nauru, petite île du Pacifique peuplée de quelque 2000 habitants. Pour les autres mandats britanniques du type C, il était expressément stipulé que Sa Majesté agissait, suivant les territoires, pour les gouvernements de l'Union de l'Afrique du Sud, du *Commonwealth* d'Australie, du Dominion de la Nouvelle-Zélande

(1) *Le Temps* du 3 mars 1921.

et au nom de ces gouvernements, dont chacun était expressément désigné comme le mandataire du territoire auquel se référait chaque mandat.

La Commission était donc fondée à considérer l'île de Nauru comme soumise au mandat de l'Empire britannique, à l'exclusion d'un gouvernement particulier.

« Il est vrai que le Secrétariat avait reçu, le 28 juillet dernier, un télégramme signé du Premier ministre d'Australie annonçant qu'après consultation du gouvernement britannique, le gouvernement australien avait désigné Sir Joseph Cook, son Haut Commissaire à Londres, comme représentant de la puissance mandataire à l'examen des rapports sur Nauru. Mais la Commission fut confirmée dans sa manière de voir par un second avis, émanant cette fois du *Secrétaire du Cabinet à Londres* et daté du 31 juillet, accréditant auprès d'elle sir Joseph Cook comme le représentant de l'*Empire britannique*.

« Cependant, de l'examen du rapport précité, se dégagea l'impression que l'administration de l'île Nauru était exercée en fait par le gouvernement australien, qui en assume actuellement la responsabilité. Ceci fut confirmé au cours de la discussion et la Commission fut mise au fait des circonstances rapportées ci-après :

« Il est vrai que le mandat fut conféré à l'Empire britannique considéré dans son ensemble. Mais à la suite d'une convention intervenue à Paris, en 1919, entre les gouvernements représentants des diverses parties de l'Empire, les droits et les responsabilités

conférés à Sa Majesté britannique, en ce qui concerne l'île de Nauru, furent réservés à la Grande-Bretagne, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande.

« Aux termes d'une seconde convention, conclue par ces trois derniers gouvernements et ratifiée par une loi du Parlement impérial le 4 août 1920 (10 et 11 Géo. V. *Nauru Island Agreement Act 1920*, Cap. 27), il est prévu que le premier administrateur de l'île serait nommé par le gouvernement australien et rendu responsable de ses actes envers celui-ci. Cet administrateur est nommé pour une période de cinq ans seulement, et il est prévu dans la loi ci-dessus mentionnée qu'au bout de cette période l'administrateur sera nommé conformément à une procédure à fixer par les trois gouvernements » (1).

La Commission conclut par un doute sur la validité de cette procédure.

« Il n'est pas à la connaissance de la Commission que ces conventions (d'où il résulte que le gouvernement australien, non désigné comme tel dans le mandat, est devenu pratiquement le mandataire responsable de l'administration de l'île de Nauru) aient fait l'objet d'une notification à la Société des Nations » (2).

« C'est pourquoi la Commission a cru devoir, pour l'information du Conseil, consigner dans le présent rapport les renseignements ci-dessus, qui ont créé

(1) Observation de la Commission sur les rapports relatifs aux territoires sous mandats C. Genève, le 23 août 1922. (Doc. A. 35. 1922. VI) p. 4.

(2) Ibid.

une incertitude quant au point de savoir si le mandat sur l'île de Nauru, avec la responsabilité qu'il implique, peut être considéré par la Société des Nations comme ayant été valablement transféré au gouvernement australien » (1).

Le « représentant accrédité de la puissance mandataire » présenta la réponse qui suit à cette observation de la Commission.

« Les principales puissances alliées et associées ont confié à l'empire britannique un mandat en vue de l'administration de l'île de Nauru, mandat confirmé ultérieurement par le Conseil de la Société des Nations, le 17 décembre 1920... Au cours d'une réunion plénière de la délégation de l'empire britannique à Paris, l'on reconnut que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, en raison de leur situation géographique, étaient évidemment les mieux aptes à administrer cette île, et il fut décidé que l'administration en serait confiée aux gouvernements de ces deux dominions en même temps qu'au Royaume-Uni ; les trois gouvernements devaient donc agir au nom de l'empire britannique auquel était conféré le mandat et étaient responsables devant lui. En conséquence, les représentants des gouvernements du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande se réunirent et passèrent des arrangements concernant l'administration de Nauru. Ces arrangements furent insérés dans l'accord du 2 juillet 1919

(1) Observation de la Commission sur les rapports relatifs aux territoires sous mandats C. Genève, le 23 août 1922. (Doc. A 35, 1922, VI). p. 4.

relatif à l'île de Nauru, en vertu duquel le gouvernement australien était désigné en qualité d'agent d'exécution des trois parties, pour administrer l'île pendant les cinq premières années. Toutefois, pour toutes les questions impliquant ces intérêts politiques majeurs, il devait en être référé aux trois gouvernements intéressés, dont l'accord était indispensable. « L'impression que l'administration de l'île Nauru était exercée en fait par le gouvernement australien, qui en assume actuellement la responsabilité » n'est pas justifiée par la réalité des faits, qui démontrent que le gouvernement australien, dans sa tâche d'administration, agit simplement en qualité d'agent de l'autorité mandataire, à savoir l'empire britannique » (1).

De ces explications assez embarrassées, il ressort que le *Commonwealth* australien exerce en fait l'administration de l'île Nauru, comme une sorte de gérant ou de sous-mandataire de l'empire britannique. Ce dernier n'en est pas moins seul responsable à l'égard de la Société des Nations : elle ne connaît que l'investiture donnée par le Conseil à l'empire britannique désigné par les puissances. Elle ignore le sous-mandataire, dont la désignation n'a pas été faite par les puissances, mais par une convention de l'empire, et n'a pas été notifiée au Conseil de la Société des Nations.

Aussi, dans son rapport au Conseil (2), la Commis-

(1) Commentaires sur les observations de la Commission permanente des mandats, août 1922, Doc. A. 37. 1922 VI.

(2) Rapport de la Commission permanente des mandats au Conseil sur sa deuxième session, août 1922, Doc. A. 39. 1922 VI.

sion permanente a-t-elle maintenu ses réserves sur ce point.

Aux termes de sa résolution du 5 août 1920, le Conseil reconnaît aux principales puissances le pouvoir, non seulement d'attribuer les mandats, mais de déterminer les limites des territoires soumis à ces mandats.

Le mandat pour la Syrie et le Liban reconnaît cette prérogative : « Considérant, y est-il écrit, que les principales puissances alliées sont d'accord pour que les territoires de la Syrie et du Liban... soient confiés, *dans des frontières à fixer par les dites puissances, etc...* »

La formule est identique dans le mandat pour la Palestine. Les mandats sur le Togo et le Cameroun, tant français que britannique, se réfèrent, quant aux limites de ces territoires sous mandats, à la déclaration du 10 juillet 1919, tout en réservant aux gouvernements français et britannique le droit de modifier « légèrement », d'un commun accord, ces limites « sur les points où, soit dans l'intérêt des habitants, soit par suite de l'inexactitude de la carte... annexée à la déclaration, l'examen des lieux ferait reconnaître comme indésirable de s'en tenir exactement à la ligne indiquée » (1).

Pour l'Est africain, les territoires sont les uns, sous le mandat britannique, les autres, sous le mandat belge. L'article 1^{er} de chacun de ces mandats en détermine les limites territoriales respectives. L'ar-

(1) Articles premiers de ces divers mandats.

ticle 2 ajoute : « Une commission de délimitation sera nommée par Sa Majesté britannique et Sa Majesté le Roi des Belges, pour tracer sur place la ligne frontière décrite à l'article 1^{er} ci-dessus ».

Le Conseil de la Société des Nations se réserve, par le même article 2, le droit de statuer sans appel sur les contestations soulevées par les travaux de cette commission.

Cette question de délimitation a suscité un incident important à la Commission permanente des mandats. Tout en reconnaissant son incompétence sur les questions des frontières, elle a cru devoir signaler au Conseil de la Société des Nations, les conséquences fâcheuses du tracé de partage de l'Est africain, établi par l'accord belge-britannique prévu aux articles 2 des mandats. « Aux termes d'un arrangement auquel le gouvernement belge a donné son agrément, une des parties les plus riches et les plus civilisées du royaume de Ruanda a été séparée du territoire placé sous mandat belge. L'arrangement entre le gouvernement belge et le gouvernement britannique a été conclu parce que les deux parties désiraient assurer au gouvernement britannique une communication ferroviaire continue entre le Nord et le Sud de l'Afrique. Il semblerait aujourd'hui, cependant, que cette communication pourrait être assurée sans partager le royaume de Ruanda. La population de ce royaume a protesté énergiquement contre un arrangement qui le privait de pâturages et d'autres ressources essentielles, et le tracé actuel de la frontière est certainement difficile à justifier au point de

vue tant du bien-être, de l'ordre et de la stabilité politique que du développement économique et d'une communauté africaine déjà bien organisée. Il n'appartient pas à la Commission des mandats de traiter cette question de frontière, mais elle peut se demander si le tracé actuel n'a pas porté un grave préjudice au bien-être des indigènes et ne peut pas avoir pour conséquence d'entraver le progrès de leur civilisation. L'attention de la Commission a été attirée sur le déplorable effet moral qu'a produit sur la population l'obligation où l'on a mis le roi de Ruanda d'accepter cet arrangement.

« Après avoir pris connaissance de divers témoignages désintéressés à ce sujet et après en avoir mûrement délibéré, la Commission a été unanime dans son désir d'attirer l'attention du Conseil de la Société des Nations sur les conséquences fâcheuses du tracé actuel de l'ancien Est africain allemand partagé entre les deux puissances mandataires britannique et belge » (1).

Sans dépasser les limites de sa compétence, la Commission a témoigné, dans cette circonstance, un heureux souci de voir les puissances se conformer, dans tout ce qui concerne leurs mandats, à l'esprit de l'institution et tenir compte, avant tout, dans leurs décisions, du bien-être et du développement économique des populations indigènes.

A son tour, le marquis Imperiali, dans son rapport sur la 2^e session de la Commission permanente,

(1) Rapport de la Commission permanente au Conseil sur sa deuxième session, août 1922. Doc. A. 39, 1922, VI, *loc. cit.*, p. 5 et 6.

a signalé au Conseil de la Société des Nations les observations de la Commission sur « les répercussions que pouvait avoir sur le bien-être économique et social de la population indigène, le tracé actuel de la frontière entre le Tanganyika sous mandat britannique et le Ruanda-Urundi, sous mandat belge » (1). Tout en faisant observer que cette question était étrangère à la compétence du Conseil, il fit voter par le Conseil, dans la séance du 4 septembre 1922, une résolution chargeant « le Président du Conseil de bien vouloir signaler aux gouvernements de Belgique et de Grande-Bretagne, à titre d'information, les observations de la Commission au sujet de la situation à la frontière du Ruanda sous mandat belge et du Tanganyika britannique » (2).

(1) Rapport du Président au Conseil de la S. d. N. sur la deuxième session de la Commission des mandats, 4 septembre 1922, Doc. A. 40. 1922 VI.

(2) Résolutions votées par le Conseil de la S. d. N. le 4 septembre 1922, *loc. cit.*

CHAPITRE V

Les termes des mandats.

On appelle « termes » des mandats les conditions juridiques dans lesquelles ils doivent être exercés, les droits et les obligations de la puissance mandataire.

Les termes des mandats ne sont pas uniformes. Les conditions d'exercice des mandats varient suivant les territoires ou les peuples soumis au mandat. Le mandat ayant pour objet d'assurer « le bien-être et le développement des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes », le caractère et l'étendue de la protection varient naturellement avec l'état de développement. Le caractère du mandat, dit l'article 22 du Pacte, doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres conditions analogues.

La suite de ce texte divise les mandats en trois types fondamentaux, d'après les pouvoirs qu'ils confèrent à la puissance mandataire, et il indique, assez

vaguement d'ailleurs, comment se fera la répartition des territoires sous mandats entre ces trois types.

I. Mandats A.

Le premier type de mandat constitue une sorte de curatelle. Le mandataire est un « conseil », un « guide », un « aide », ce qui laisse au peuple protégé le pouvoir d'agir, sous condition d'être assisté : il n'est pas « représenté » par le mandataire, mais « assisté », comme le mineur émancipé est assisté par son curateur. Ces peuples ont le droit d'exprimer leurs vœux pour le choix du mandataire, et leurs vœux doivent être pris « d'abord » en considération.

Ce mode de protection s'applique, aux termes du 4^e alinéa de l'article 22, à « certaines communautés ayant appartenu autrefois à l'empire ottoman, qui ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement ».

II. Mandats B.

Dans un second groupe, qui comprend spécialement les peuples de l'Afrique centrale, le mandataire assume l'administration du territoire : ce n'est plus un curateur, c'est un véritable tuteur. Comme il exerce cette tutelle dans l'intérêt du peuple protégé et de la communauté internationale, l'article 22 impose certaines conditions à son administration : « prohibition d'abus, tel que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool », « liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs ; « interdiction d'établir des

fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire ». Enfin le mandataire doit assurer « également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ». Cette dernière clause a pour but d'éviter que le mandat ne devienne une arme pour l'impérialisme économique aux mains de la puissance mandataire. Cette clause d'égalité économique rappelle celle que la France s'est vu imposer au Maroc par les accords internationaux. Elle n'est d'ailleurs stipulée qu'en faveur des autres membres de la Société. Les puissances qui n'en font pas partie n'en bénéficient pas. L'Allemagne et les Etats-Unis notamment, tant qu'ils ne feront pas partie de la Société des Nations n'en sauraient donc réclamer le bénéfice.

III. *Mandats C.*

Enfin un troisième groupe de territoires sont « administrés sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve de certaines garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène ». Ce sont les territoires « tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral », pays à population peu dense, à superficie restreinte, ou éloignés des centres de civilisation, ou géographiquement contigus au territoire du mandataire.

Le plus ou moins d'étendue d'un mandat ne dépend pas seulement, comme le dit l'article 22, 8^e alinéa, du « degré d'autorité, de contrôle ou d'administration

à exercer par le mandataire ». Il varie avec d'autres facteurs, notamment : les clauses militaires, commerciales ou humanitaires dont les alinéas 4 à 6 prévoient l'insertion dans les mandats. On peut dire que la considération du degré de contrôle est presque négligeable pour les mandats des derniers types où le mandat implique la complète souveraineté sur le territoire, sous réserve de certains devoirs et obligations. C'est alors l'étendue de ces devoirs qui constitue l'élément important des termes du mandat. Au contraire, dans les mandats du premier type, la population indigène est presque autonome. Les rapports avec le mandataire sont complexes, variables et susceptibles de nuances délicates.

Les trois types de mandats de l'article 22 sont habituellement appelés dans les actes officiels, mandats A, B et C. Ils ne constituent d'ailleurs que des mandats-types, et chaque territoire a fait l'objet d'un mandat aux termes distincts.

Par quelle autorité sont fixés les termes du mandat applicable à tel territoire déterminé ?

L'article 22 du Pacte, alinéa 8, s'exprime sur ce point dans les termes suivants :

« Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil. »

Cette disposition est extrêmement obscure. Que faut-il entendre par « une convention antérieure entre les membres de la Société » ? On peut envi-

sager plusieurs interprétations de ces mots, et aucune d'elles n'est satisfaisante.

Si l'on interprète cette formule dans le sens d'un accord unanime entre tous les membres de la Société des Nations, on s'aperçoit immédiatement qu'un tel système est impraticable : comment confier aux 47 Etats qui composent la Société des Nations l'élaboration des projets de mandats sur chacun des territoires qui y sont soumis ?

Exigera-t-on une décision unanime de l'Assemblée ? Lord Robert Cecil s'est déclaré pour ce système. Défenseur des prérogatives de l'Assemblée, il voyait d'un mauvais œil l'influence prépondérante prise dans la Société des Nations par le Conseil et il a même accusé certaines personnalités politiques d'avoir essayé de vicier le système des mandats de propos délibéré « en ignorant pendant l'Assemblée les membres de la Société des Nations pour que la tâche de définir les termes des mandats reposât entièrement, par défaut, sur le Conseil » (1).

Cette interprétation se heurte à une double objection. Au point de vue littéral, elle s'écarte sensiblement du texte de l'article 22, qui ne parle pas des membres de l'Assemblée, mais des membres de la Société. D'autre part, il ne serait pas sans inconvénients pratiques de remettre à une assemblée nombreuse, dont les réunions sont de plus assez rares, un travail aussi délicat et aussi technique que celui de l'élaboration des mandats.

Dans son rapport au Conseil à la session de Saint-

(1) *Westminster Gazette*, n° du 11 décembre 1920.

Sébastien (1), M. Hymans suggérait un troisième système : entendre par « membres de la Société » les membres « originaires », c'est-à-dire ceux qui ont signé le traité de Versailles. Mais cette interprétation est arbitraire. Une fois admis dans la Société, les nouveaux membres en font partie au même titre que les membres originaires. Ils jouissent des mêmes prérogatives. L'article 22 ne fait aucune distinction entre deux catégories de membres de la Société des Nations. D'autre part, ce système se heurte à la même difficulté pratique que les précédents. M. Hymans lui-même déclarait impossible de réunir des adhésions aussi nombreuses.

En présence de cette difficulté de réaliser une convention entre les membres de la Société, c'est donc au Conseil qu'il appartient de statuer sur les termes des mandats, par le jeu de l'article 22 du Pacte.

En fait, d'ailleurs, comme en matière d'attribution des mandats et de la délimitation des territoires, le Conseil laisse l'initiative aux grandes puissances et se borne à contrôler la conformité de leurs propositions avec les termes et l'esprit du Pacte des Nations.

Dès juillet et août 1919, une commission nommée par les puissances alliées et associées discutait les clauses des mandats qui pourraient convenir aux territoires visés par les alinéas 5 et 6 de l'article 22. Le rapport de M. Hymans à la session de Saint-Sébastien du Conseil constatait l'accord unanime

(1) Document, n° 161.

des membres de cette commission sur les termes des mandats.

Le 5 août 1920, le Conseil réuni à Saint-Sébastien, prend une résolution d'ensemble relative aux mandats. Nous y avons fait allusion en ce qui concerne l'attribution des mandats et la délimitation des territoires. Voici, dans son intégralité, le texte de cette résolution (1) :

« I. Le Conseil décide de prier les principales puissances de vouloir bien :

a) Lui désigner les puissances auxquelles elles ont décidé d'attribuer les mandats prévus par l'article 22 ;

b) Lui faire connaître les limites des territoires soumis à ces mandats ;

c) Lui communiquer les termes et conditions des mandats qu'elles proposent à l'adoption du Conseil suivant les prescriptions de l'article 22.

II. Le Conseil prendra note de la désignation des mandataires et examinera les projets de mandats qui lui seront communiqués, afin de vérifier s'ils sont conformes aux prescriptions de l'article 22 du Pacte.

III. Le Conseil notifiera à chaque puissance désignée qu'elle est investie du mandat, dont, en même temps, il lui communique les termes et conditions.

IV. Le Conseil charge le secrétaire général de préparer un projet d'organisation de la Commission de contrôle prévue par l'article 22, alinéa 9, en s'inspirant des recommandations exposées dans le rapport ».

Enfin, par application de cette procédure, le Con-

(1) Document précité, p. 17.

seil de la Société des Nations a arrêté définitivement, le 17 décembre 1920, les termes de tous les mandats du type C ; et, le 20 juillet 1922, les termes de divers mandats du type B et du type A, excepté le mandat sur la Mésopotamie que les puissances alliées ont confié à sa Majesté britannique (1).

La résolution adoptée par le Conseil le 5 août 1920 institue un système de collaboration entre les grandes puissances et le Conseil, dans lequel le rôle essentiel appartient aux principales puissances. Elles seules ont l'initiative. Ce sont elles qui *décident* (le mot figure dans le texte de la résolution) de l'attribution des mandats et de la délimitation des territoires. Le Conseil se contente d'en « prendre note » et de notifier à la puissance désignée qu'elle est investie du mandat.

Quant aux termes des mandats, les puissances ne font au Conseil que des « propositions » qu'il « examine », mais uniquement pour « vérifier si elles sont conformes aux prescriptions de l'article 22 ».

La résolution du Conseil n'est peut-être pas en parfaite harmonie avec les tendances générales du Pacte, qui s'est proposé de rattacher aussi étroitement que possible l'institution des mandats à la Société des Nations, de lui conserver le caractère d'une fonction internationale et d'éviter qu'elle se confonde avec l'exercice de la puissance politique d'un Etat sur des territoires coloniaux.

Le système adopté par le Conseil se justifie cepen-

(1) Permanent Mandates Commission (minutes of the Second Session held in Geneva etc.. A. 36. 1922 VI).

dant par des considérations pratiques. Les termes d'un mandat sont en si étroite connexité avec la personnalité du mandataire et avec la contrée qu'il s'agit d'administrer que le Conseil pourrait difficilement en tracer les limites sans consulter les principales puissances qui étudient chaque projet de mandat sous tous ses aspects, politiques et techniques, militaires et financiers. Une initiative exercée concurremment par le Conseil et par les puissances risquerait de rompre l'unité nécessaire du régime politique applicable à un territoire.

L'esprit du Pacte est d'ailleurs respecté, puisque le dernier mot appartient au Conseil, organe de la Société des Nations. L'examen qu'il se réserve des projets de mandats a précisément pour but de vérifier leur parfaite conformité avec le Pacte.

CHAPITRE VI

Le contrôle de l'exécution des mandats. La Commission permanente des mandats.

Il appartient au Conseil de la Société des Nations d'écarter des projets de mandats dont les termes seraient en désaccord avec le Pacte des Nations. Cet examen préventif se complète par un système de contrôle de l'exécution des mandats. Les grandes lignes de ce contrôle sont tracées par l'article 22.

« Dans tous les cas, le mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge...

« Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats ».

La Commission permanente chargée d'assister le Conseil de la Société dans le contrôle de l'exécution des mandats est appelée « Commission des mandats ». Elle est chargée de préparer le travail du Conseil. Elle dépouille les rapports des puissances

mandataires ; elle s'entoure de tous renseignements nécessaires pour en apprécier la valeur ; elle demande des explications aux puissances intéressées ; elle donne son avis au Conseil qui se prononce sur toutes questions d'exécution.

Le Conseil de la Société a considéré à juste titre que le contrôle institué par l'article 22 ne saurait être effectif qu'une fois la Commission permanente organisée. Aussi s'est-il efforcé de hâter sa mise sur pied. Il y a consacré une partie de ses sessions de Bruxelles et de Genève.

La composition de la Commission présentait une importance capitale. Il fallait assurer l'indépendance et l'impartialité des membres de cet organe, appelé à juger du zèle, du désintéressement, des initiatives ou des abstentions des puissances mandataires. D'autre part, il eût été injuste d'en exclure les puissances mandataires, qui doivent être à même d'expliquer leur gestion devant la Commission ou de s'y disculper des griefs articulés contre leur administration. Ces deux considérations conduisaient à admettre la représentation des puissances mandataires dans la Commission, mais à leur y refuser la majorité.

S'inspirant de ces principes, le Conseil examina un premier projet dans sa session de Bruxelles. La Commission des mandats se composerait de deux catégories de membres.

A. — 7 membres de droit, désignés par les puissances mandataires : Australie, Belgique, France, Grande-Bretagne, Japon, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud.

B. — 8 membres élus par le Conseil sur une liste de

candidats présentés par les membres de la Société non mandataires.

Tout membre de la première catégorie ne pouvait voter sur les questions intéressant la puissance mandataire dont il était le représentant.

Ce projet fut écarté sur cette considération qu'une Commission de quinze membres est trop nombreuse. D'autre part, le mécanisme de la présentation suivie d'élection était trop délicat et trop compliqué.

Dans sa session de Genève, le 29 novembre 1920, le Conseil de la Société a adopté un autre projet, qui supprime ce double inconvénient du premier projet.

La Commission se compose de neuf membres tous choisis par le Conseil, non pas comme représentants d'une puissance donnée, mais en raison de leurs qualités individuelles. Un artifice ingénieux sauvegarde le double principe fondamental : la majorité des membres de la Commission, soit cinq membres, doivent être nationaux des Etats membres de la Société et non mandataires.

Les puissances mandataires ont 4 sièges. Elles ne sont pas sacrifiées. Leur défense est assurée par des « avocats *ad hoc* », appelés les « représentants accrédités » des puissances mandataires. Ils se présentent devant la Commission pour discuter en toute liberté les rapports qui intéressent la puissance qu'ils représentent.

Quand la discussion est close, la Commission permanente rédige les observations qu'elle estime devoir communiquer au Conseil. Les « représentants accrédités » doivent en recevoir communication et

peuvent y joindre leurs propres observations pour être transmises au Conseil.

Enfin, la Commission se joint aux représentants accrédités et constitue une assemblée plénière, quand il y a lieu de procéder à une étude d'ensemble des rapports et des conclusions qu'on peut en tirer.

Voici le texte de la décision prise par le Conseil de la Société le 29 novembre 1920, concernant la constitution de la Commission permanente des mandats (1).

« Le Conseil de la Société des Nations, conformément aux paragraphes 7 et 9 de l'article 22 du Pacte, ainsi conçu, etc...

A décidé ce qui suit :

a) « La Commission permanente des mandats prévue au § 9 de l'article 22 du Pacte comprendra neuf membres. La majorité de la Commission se composera de nationaux des pays non mandataires.

« Tous les membres de la Commission seront nommés par le Conseil et choisis en raison de leur valeur personnelle et de leur compétence. Ils ne pourront exercer dans leur pays aucune fonction qui les placerait dans la dépendance directe de leur gouvernement, tant qu'ils feront partie de la Commission.

« L'organisation internationale du travail pourra adjoindre à la Commission permanente un expert de son choix. Cet expert aura le droit d'assister, avec

(1) *Revue Générale de Droit international public*, mai 1921, p. 341.

voix consultative, à toutes les séances de la commission permanente où seront discutées des questions relatives au régime du travail.

b) « Les puissances mandataires adresseront leur rapport annuel prévu au § 7 de l'article 22 du Pacte par les soins de représentants dûment accrédités, capables de fournir les éclaircissements et les renseignements complémentaires que la Commission pourrait être amenée à leur demander.

c) « La Commission étudiera chaque rapport en présence du représentant accrédité de la puissance mandataire dont il émane. Ce représentant participera en toute liberté à la discussion de ce rapport.

d) « Après la clôture de la discussion, la Commission arrêtera les termes des observations destinées à être transmises au Conseil de la Société.

e) « Les observations rédigées par la Commission sur chaque rapport seront communiquées au représentant accrédité de la puissance mandataire dont émane le rapport. Ce représentant pourra y joindre ses propres commentaires.

f) « La Commission transmettra au Conseil les rapports des puissances mandataires. Elle joindra à chaque rapport ses propres observations, ainsi que les commentaires du représentant accrédité de la puissance de qui le rapport émane, si ce représentant le désire.

g) « Lorsque le Conseil procédera à la publication des rapports des puissances mandataires et des observations de la Commission permanente, il devra faire publier aussi les commentaires des repré-

sentants accrédités des puissances mandataires qui le demanderaient.

h) « La Commission, de concert avec tous les représentants accrédités des puissances mandataires, tiendra une réunion plénière, afin de procéder à une étude d'ensemble de tous les rapports et de toutes les conclusions générales à en tirer. La Commission pourra également profiter de cette réunion des représentants des puissances mandataires pour leur soumettre toutes autres questions relatives aux mandats qui mériteraient — à son avis — d'être soumises par le Conseil aux puissances mandataires et aux autres Etats membres de la Société. Cette réunion plénière aura lieu avant ou après la transmission des rapports annuels, au gré de la Commission.

i) « La Commission établira son propre règlement, sous réserve de l'approbation du Conseil.

j) « La Commission siègera à Genève. Elle aura la faculté de convoquer des conseillers techniques, à titre consultatif, pour toute question relative à l'application du système des mandats.

k) « Les membres de la Commission se verront allouer une indemnité de cent francs or par jour, pendant la durée de leur session. Leurs frais de déplacements leur seront remboursés.

Les dépenses de la Commission seront à la charge de la Société des Nations.

TROISIÈME PARTIE

La pratique de l'institution des mandats.

Dans notre seconde partie, nous avons exposé la théorie juridique de l'institution des mandats ; nous en avons analysé la nature, et nous avons décrit ses divers organes et leurs fonctions. Il nous reste à montrer comment ces organes ont fonctionné en pratique depuis leur création. En assistant à leur travail, nous constaterons leur plus ou moins grande vitalité et la part d'influence prise respectivement par chacun d'eux, et surtout, par un rapprochement des faits avec le but de l'institution, exposé dans notre première partie, nous apprécierons si les premiers résultats répondent à l'esprit de l'institution.

CHAPITRE PREMIER

L'attribution des mandats.

Le succès de cette expérience dépendait d'abord de la désignation des puissances mandataires, d'un choix judicieux dans l'attribution des mandats. Or, de quelle manière s'est-elle opérée dans la pratique ?

La Société des Nations, chargée de la mise en jeu des mandats, ne s'est pas trouvée les mains libres pour résoudre la question capitale des attributions. D'abord, elle était elle-même un organisme nouveau, qui ne répondait à aucun organisme déjà existant. Elle a dû commencer par fixer les détails de sa propre constitution avant de préciser le fonctionnement des organes des mandats. Les difficultés qu'elle a rencontrées dès le début, relativement à la compétence de ses divers organes, ont rejailli sur l'institution du mandat et retardé les décisions de la Société des Nations en cette matière. Si l'on ajoute à la nouveauté de la procédure du mandat la complexité des problèmes qu'elle soulève et des intérêts en présence, les complications nées, au moins en ce qui concerne les mandats asiatiques, de la non ratifi-

cation du traité de Sèvres et de la persistance, à peine finie, de l'état de guerre avec le gouvernement d'Angora, on comprend que, quatre ans après la cessation des hostilités avec l'Allemagne, les mandats viennent tout juste d'être approuvés par la Société des Nations et ne soient encore qu'au premier début de leur application. C'est seulement dans sa session de juillet 1922, tenue à Londres, que le Conseil de la Société des Nations a approuvé les mandats africains et les mandats sur la Syrie et la Palestine. Encore ces deux derniers ont-ils vu leur entrée en vigueur ajournée. Enfin, la discussion sur le mandat de Mésopotamie a été renvoyée à plus tard.

Jusqu'à cette session de juillet, et tant que les termes des mandats n'étaient pas approuvés, on peut dire que les pays à mandat ont vécu sous un régime purement provisoire. Ce n'est pas qu'ils n'aient, dès avant la décision de la Société des Nations, été placés sous la protection de puissances. Avant même d'avoir été investies par la Société d'un mandat formel et précis, aux termes bien arrêtés, les puissances avaient pris possession de l'administration des territoires soumis à mandats par l'article 22 du Pacte.

En vertu de quel titre ?

Pour répondre à cette question, il faut remonter plus haut dans le passé que la signature du traité de Versailles. Au cours même des hostilités, les puissances alliées s'étaient occupées du sort des colonies allemandes, dans l'hypothèse d'une défaite de l'empire d'Allemagne. Elles avaient conclu des accords en vue d'un partage éventuel de ces colonies.

Au cours des négociations du traité de paix et de l'élaboration du Pacte, les représentants des grandes puissances furent amenés à parler de ces accords, qui, nous l'avons indiqué dans notre première partie, ont pesé lourdement sur les décisions de la Conférence de Paris ; un communiqué officiel du 29 janvier 1919 (1) a fait connaître les principales dispositions de ces accords.

Il faut nous arrêter quelque temps sur ces traités, pour montrer l'influence qu'ils ont exercée sur la répartition de fait des territoires à mandats.

Dès le 30 août 1914, la France et l'Angleterre avaient conclu un arrangement divisant en deux zones la colonie allemande du Tologand : l'une, celle de l'est, passait sous l'administration française ; l'autre, celle de l'ouest, moins étendue, mais comprenant le port de Lomé, passait sous l'administration britannique. Ces deux zones furent délimitées suivant un procès-verbal signé le 10 février 1915 par les représentants des deux puissances.

Au Cameroun, la France et l'Angleterre essayèrent pendant quelque temps une administration commune ; puis elles conclurent un partage administratif, par un échange de lettres du 4 mars 1916 (2). La France recouvrait les territoires cédés à l'Allemagne par l'accord de 1914 ; les cinq sixièmes du Cameroun, avec Douala, lui étaient attribués ; l'Angleterre se réservait une étroite bande de territoire en bordure

(1) *Le Temps*, 30 janvier 1919.

(2) *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, janvier, février 1919.

de la Nigeria, et un district situé dans la région de Tchad et touchant au Bornou.

Au cas où, à l'issue de la guerre, les Alliés viendraient à disposer des colonies allemandes, ce partage, dans l'esprit des deux gouvernements français et britannique, devait prendre un caractère définitif : c'est ce qui résultait de lettres échangées, le 24 mars et le 24 mai 1916, entre le ministre français des affaires étrangères et M. Cambon, ambassadeur de France à Londres (1).

D'autre part, nous avons déjà fait allusion au traité secret conclu en 1919 entre la Grande-Bretagne et le Japon, aux termes duquel, dans le cas d'un partage éventuel des colonies allemandes, les îles Carolines et le groupe Marshall étaient attribués au Japon.

Ainsi, dès avant la fin des hostilités avec l'Allemagne, certaines des puissances alliées s'étaient mises d'accord pour répartir éventuellement entre elles ces colonies. En fait, la France et l'Angleterre occupaient même une partie des territoires africains allemands, sur lesquels elles avaient porté la guerre.

Les puissances bénéficiaires de ces accords en se présentant devant la Conférence de la paix, nanties d'arrangements juridiques et d'une possession de fait, « allaient naturellement s'efforcer d'obtenir du traité de Versailles la reconnaissance de ces accords et le maintien à titre définitif de leur occupation.

Mais l'un au moins de ces accords a suscité une

(1) Communiqué officiel du 29 janvier 1919, *Le Temps*, 30 janvier 1919.

vive opposition. Les Etats-Unis ne pouvaient voir d'un bon œil le Japon étendre ses possessions à travers le Pacifique dans la direction du continent américain. C'est, nous l'avons vu, ce conflit d'intérêts entre le Japon et les Etats-Unis qui a fait naître la suggestion, comme compromis, de l'internationalisation de toutes les colonies allemandes du Pacifique, puis celle du mandat, adoptée en définitive par le Pacte des Nations, et étendue à toutes les colonies allemandes d'Afrique comme d'Océanie.

En plaçant tous ces territoires sous le régime du mandat, le Pacte des Nations a donc voulu, comme le démontre cet incident entre le Japon et les Etats-Unis, écarter les solutions attributives de territoires, qui auraient été en contradiction avec la formule wilsonienne d'une paix « sans annexions ni indemnités », et qui auraient paru servir les ambitions impérialistes des grandes puissances. Aux annexions pures et simples de territoires, comme en attribuaient aux puissances victorieuses les traités antérieurs, le Pacte des Nations a substitué l'idée d'administration par mandat, au nom de la Société des Nations, dans l'intérêt des populations indigènes.

Les accords conclus pendant la guerre, les occupations de territoires effectuées au cours de cette période, avaient cependant créé une situation de fait, dont la Conférence de Paris n'a pu faire table rase, et que les puissances se sont efforcées de concilier dans la mesure du possible avec ses décisions.

Elles ont réussi, d'une part, à faire insérer dans

le traité de Versailles les dispositions des articles 118 et 119 par lesquelles : « l'Allemagne renonce en faveur des principales puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer » ; « l'Allemagne s'engage dès à présent à reconnaître et à agréer les mesures qui sont ou seront prises par les principales puissances alliées et associées, d'accord, s'il y a lieu, avec les tierces puissances, en vue de régler les conséquences de la disposition qui précède. »

Dans ces textes, il n'est pas question de la Société des Nations. C'est aux principales puissances que passent les droits et titres de l'Allemagne sur ses possessions d'outre-mer ; ce sont « les principales puissances » qui prennent ou prendront les mesures nécessaires en vue de ce transfert de droits. Les « principales puissances alliées et associées », ce n'est évidemment pas la Société des Nations, dont la composition a une tout autre envergure, puisqu'elle comprend des petites puissances, des neutres et qu'elle est appelée, dans l'avenir, à englober même des puissances ex-ennemies.

Sans doute, quand la Société des Nations se sera constituée, on comprendra que la formule des articles 118 et 119 est trop large ; elle a besoin d'être précisée, d'être corrigée par une combinaison avec le Pacte des Nations, qui, lui aussi, fait partie intégrante du traité de Versailles. Les principales puissances n'acquièrent les droits et titres de l'Allemagne sur ses conditions que sous la double condition d'une administration avec mandat, et d'une investiture de ce mandat par la Société des Nations.

Mais au sein de cette société à peine naissante, des conflits de compétence, issus d'une rédaction défectueuse de l'article 22, vont éclater. Pour éviter leur fâcheuse répercussion sur l'avenir et le prestige de l'institution, l'Assemblée s'incline devant les décisions du Conseil, antérieurement saisi ; c'est lui qui statuera sur l'attribution des mandats, qui en approuvera les termes.

Bien mieux : ce sont les puissances qui ont l'initiative de proposer l'attribution des mandats, la délimitation des pays à mandats, les termes des mandats. Le Conseil, en effet, ne peut pas négliger l'article 119 du traité ; ces principales puissances, auxquelles l'acte de Versailles remet les droits et les titres de l'Allemagne sur ses colonies, doivent évidemment collaborer à l'œuvre d'élaboration des mandats.

Elles y jouent même le rôle prépondérant ; ce sont elles qui ont l'initiative, qui font au Conseil les propositions relatives à la désignation des mandataires, à la délimitation des territoires sous mandat, aux termes des mandats. Dans cette combinaison nécessaire des articles 118 et 119 du traité de Versailles avec l'article 22 du Pacte des Nations, le Conseil n'est guère qu'un organe de ratification, qu'une autorité chargée de donner l'investiture après vérification de la conformité des propositions à l'esprit et à la lettre du Pacte.

Voyons, en effet, comment la répartition des mandats s'est effectuée en pratique. Les puissances n'ont même pas attendu la conclusion du traité et du

Pacte. Dès le 7 mai 1919, le Conseil suprême, réuni en la Chambre de la Conférence de Versailles, attribue les mandats sur les colonies allemandes d'Afrique et d'Océanie. Le Conseil suprême, c'est-à-dire les « principales puissances alliées et associées », comme s'exprimeront les articles 118 et 119 du traité. Malgré les réserves faites par M. Hymans, dans son rapport précité de 1920, sur le caractère juridique obligatoire d'une décision prise sous cette forme, le Conseil de la Société des Nations, dans sa résolution du 5 août 1920 (1), reconnaît aux principales puissances le droit de *décider* de l'attribution des mandats, se réservant seulement le contrôle des termes et l'investiture de la puissance mandataire.

Et comment le Conseil suprême a-t-il opéré la répartition des mandats ? Précisément, en tenant compte des arrangements et de l'état de faits antérieurs, M. Hymans le constate dans son rapport, et ce fait excuse et légitime à ses yeux la décision peu régulière du Conseil suprême à San Remo : « Les principales puissances alliées et associées sont maintenant d'accord sur la répartition des mandats. Elles n'ont pas exprimé cet accord sous une forme impliquant une obligation juridique *bien que les territoires en question soient actuellement administrés par les puissances mandataires auxquelles on (?) avait l'intention de les confier* ».

Le Togo et le Cameroun sont partagés entre la France et la Grande-Bretagne, conformément à leur accord du 4 mai 1916. Un autre accord, signé à

(1) *Supra*, p. 129.

Londres en juin 1919, modifie cette répartition. Le Togoland, avec une superficie de 87.000 kilomètres carrés et une population de 1.032.000 habitants, passe sous la domination anglaise, excepté le port de Lomé et l'exploitation des deux lignes ferrées Lomé-Misahoche et Lomé-Atakpamé, qui passent sous la possession de la France.

Le Cameroun, avec une superficie de 790.000 kilomètres carrés et une population de 2.640.000 habitants, est attribué à la France pour les quatre cinquièmes, et à la Grande-Bretagne pour un cinquième, à l'exclusion du chemin de fer traversant le Cameroun vers le lac Tchad, ligne qui reste à la France.

L'Est africain allemand, avec une superficie de 995.000 kilomètres carrés et une population de 7.500.000 indigènes et de 600.000 européens, est partagé entre la Grande-Bretagne et la Belgique en vertu d'un accord de 1919 (1), qui attribue à la Belgique, le Ruanda et l'Urundi, avec une population dépassant 3 millions d'habitants.

Le Sud-Ouest africain, avec 835.000 kilomètres carrés de superficie et 81.000 habitants indigènes, est remis sous le régime du mandat à l'Union sud-africain.

Les îles Samoa allemandes, d'une superficie de 2.572 kilomètres carrés avec 35.000 habitants, sont confiées à la Nouvelle-Zélande, à titre de mandat C.

Les îles allemandes du nord de l'Equateur (archipel Marshal, îles Carolines, îles Mariannes, etc...),

(1) *Le Temps*, 15 décembre 1920.

2.400 kilomètres carrés, sont confiées au Japon au même titre (mandat C).

Les autres possessions allemandes du Pacifique au sud de l'Equateur, sauf les îles Samoa et Nauru, sont confiées au *Commonwealth* australien.

Enfin, le mandat sur les îles Nauru est confié à l'Empire britannique.

L'attribution au Japon du mandat sur les îles du Pacifique a soulevé des difficultés diplomatiques, sur lesquelles il importe de nous arrêter un moment.

Nous avons déjà fait allusion au Traité secret conclu entre la Grande Bretagne et le Japon, en 1919, qui attribuait au Japon les îles Carolines et le groupe Marshall. Ce document apportait l'assentiment de la Grande-Bretagne à une situation de fait existant depuis 1914. Dès le début de la guerre, au mois d'octobre 1914, la flotte japonaise avait reçu l'ordre d'occuper les îles allemandes du Pacifique situées au nord de l'Equateur. Le 28 décembre, une troupe extraordinaire vint remplacer la flotte, avec mission d'occuper les îles, de s'y établir et de les administrer d'une manière permanente pendant la durée des hostilités.

Cet état de choses se prolongea jusqu'au 1^{er} juillet 1918. A partir de cette époque, la troupe extraordinaire ne conserva plus que des attributions de défense et de police locale ; elle perdit sa fonction d'administrer les îles, qui fut confiée à un département civil.

Le Japon se présenta donc devant la Conférence de la paix, fort d'une occupation de fait militaire

et administrative et de l'appui diplomatique de la Grande-Bretagne.

Nous avons décrit l'émotion du président Wilson et du gouvernement américain à la révélation de l'existence de ce traité secret. Nous avons montré comment l'opposition du premier délégué des Etats-Unis lui fit suggérer à l'assemblée l'idée d'établir pour ces îles un régime international, qui devint en définitive celui du mandat, et fut étendu à de nombreux territoires.

Dès le 7 mai 1919, le Conseil suprême confiait au Japon le mandat sur les îles allemandes situées au nord de l'Equateur. Le Conseil de la Société des Nations, dans sa session de Saint-Sébastien, en août 1920, enregistra cette décision des grandes puissances. Enfin, les termes des mandats C, y compris ceux du mandat japonais, furent arrêtés par le Conseil de la Société des Nations à la session de Genève, le 17 décembre 1920.

Les Etats-Unis, qui n'avaient ratifié ni le traité de Versailles, ni le Pacte des Nations, étaient naturellement restés étrangers à ces décisions du Conseil de la Société des Nations. Ils continuaient cependant à voir d'un très mauvais œil un établissement quelconque du Japon vers le continent américain. Ils n'entendaient d'ailleurs pas se désintéresser d'une institution qu'ils n'avaient pas ratifiée et ils revendiquaient le droit d'être consultés, avant toute décision du Conseil sur les projets de mandats.

Dès le 20 novembre 1920, la Chancellerie américaine adressait à lord Curzon, secrétaire d'Etat bri-

tannique des affaires étrangères, une note exposant en détail les vues des Etats-Unis au sujet de la nature des responsabilités des puissances mandataires. La note, dont copie fut envoyée aux gouvernements français et italien, demandait au gouvernement britannique communication des projets des mandats que la Grande-Bretagne entendait exercer dans quelques-unes des anciennes colonies allemandes d'Afrique et d'Océanie et dans certains territoires enlevés à la Turquie (1).

Dans ce document, les Etats-Unis soutenaient que ce n'était pas au Conseil de la Société des Nations de régler souverainement la question des mandats, mais aux principales puissances alliées et associées, au profit desquelles l'Allemagne et la Turquie avaient abandonné tous leurs droits hors d'Europe. Cependant, quelques mois après, c'est au Conseil que s'adresse la chancellerie américaine.

Dans sa note du 21 février 1921, le secrétaire d'Etat Bainbridge Colby, rappelle d'abord la thèse générale des Etats-Unis en matière de mandats, exposée dans la note du 20 novembre 1920 :

« Je me permets, dit-il, d'attirer particulièrement l'attention du Conseil sur la demande présentée dans cette note, au nom de mon gouvernement, qu'on voulût bien lui communiquer les projets de mandats destinés à la Société des Nations, avant de les soumettre au Conseil. Celui-ci pourrait ainsi connaître l'opinion du gouvernement des Etats-Unis sur la forme donnée à ce projet de mandats ; il

(1) Cf. le résumé donné dans *Le Temps* du 28 décembre 1920.

aurait une indication précise sur les principes dont les Etats-Unis font dépendre l'approbation qu'on attend d'eux, approbation essentielle pour rendre valable toute décision éventuelle (1) ».

La même note déclarait en outre que l'établissement du principe du mandat, principe tout nouveau dans les relations internationales, auquel l'opinion publique universelle porte un intérêt tout particulier, semble réclamer, dans tous ses détails, la plus franche discussion ; elle exprimait également l'opinion qu'il fallait donner aux projets de mandats à soumettre au conseil la publicité nécessaire pour permettre le plus large examen possible de leurs termes, en considérant à la fois les obligations assumées par les puissances mandataires et les intérêts respectifs de tous les gouvernements qui se jugent eux-mêmes intéressés.

Après ce rappel de principes, la note du 21 février 1921 contient une longue et énergique protestation contre la décision du Conseil de la Société des Nations, approuvant, le 17 décembre 1920, l'octroi au Japon d'un mandat sur « toutes les anciennes îles allemandes, situées dans l'Océan Pacifique, au Nord de l'Equateur ».

La chancellerie américaine fait d'abord une objection de forme. Le préambule du mandat contient, entre autres, l'attendu suivant :

« Attendu que les principales puissances alliées et associées sont convenues, conformément à l'article 22, première partie (Pacte de la Société des Nations)

(1) Texte *in extenso* dans *Le Temps* du 25 février 1921.

dudit traité, que le mandat d'administrer les îles serait confié à Sa Majesté l'empereur du Japon, et ont proposé de formuler ce mandat dans les termes suivants, etc. ».

Or, remarque la note, « le gouvernement des Etats-Unis saisit cette occasion de signaler dans l'esprit le plus amical au président et aux membres du Conseil de la Société que la déclaration précitée est inexacte et n'est pas conforme à la réalité. En effet, les Etats-Unis, qui sont compris dans l'expression très claire et fréquemment employée de « principales puissances alliées et associées », n'ont pas donné leur assentiment aux termes ou aux dispositions du mandat figurant dans ce texte. »

La note s'élève surtout contre l'inclusion de l'île de Yap dans le mandat conféré au Japon. Le passage est à citer en son entier :

« Le gouvernement américain n'a pas davantage accepté qu'un mandat fût confié au Japon sur toutes les anciennes îles allemandes situées dans l'Océan Pacifique au nord de l'Equateur.

Les Etats-Unis n'ont jamais donné leur consentement à l'inclusion de l'île de Yap parmi les territoires soumis au mandat du Japon. Au contraire, au moment où fut discutée la question d'un mandat s'appliquant aux anciennes îles allemandes de l'Océan Pacifique, au nord de l'Equateur, et au cours de cette discussion, le président Wilson, au nom de son gouvernement, eut soin de déclarer que la question de l'attribution de l'île de Yap devait faire l'objet d'un examen ultérieur. Par la suite, mon gouverne-

ment a été informé que certaines des principales puissances alliées et associées croyaient que la décision du Conseil suprême, appelée parfois le Conseil des Quatre, prise dans sa séance du 7 mai 1919, comprenait l'île de Yap dans le projet de mandat à confier au Japon. Mon gouvernement, dans des notes adressées aux gouvernements de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie et du Japon, a exposé en détail comment, à son avis, Yap avait été en fait exclue de ce projet de mandat et ne devait par conséquent pas y figurer. En outre, en vertu d'instructions du président Wilson, les gouvernements ci-dessus mentionnés ont été avisés que le gouvernement des Etats-Unis ne pouvait approuver la décision du Conseil suprême en date du 7 mai 1919.

Ils furent, en outre, informés que les réserves formulées par mon gouvernement au sujet de l'île de Yap s'appuyaient sur l'opinion que l'île de Yap rentre nécessairement dans tout projet ou tout système pratique de communications par câbles dans le Pacifique, et qu'aucune puissance ne peut en limiter ou en contrôler le libre usage.

Le gouvernement des Etats-Unis n'a jamais consenti à l'inclusion de l'île de Yap parmi les territoires soumis au mandat du Japon ; il convient de faire observer que, même si une ou plusieurs des principales puissances alliées et associées ont pu entretenir des doutes sur la réalité de l'attribution de cette île par la décision déjà mentionnée du 7 mai 1919, les notes du gouvernement des Etats-Unis indiquées plus

haut écartent toute incertitude sur l'attitude des Etats-Unis à cet égard. Au moment où ces notes ont été envoyées aux divers gouvernements intéressés, on n'avait pu encore se mettre d'accord, de façon définitive, sur les termes et sur la répartition des mandats applicables aux anciennes possessions allemandes du Pacifique. La position prise au nom de son gouvernement par le président, telle que la définissent clairement les notes en question, a donc nécessairement entraîné le retrait effectif de toute hypothèse d'un assentiment imputé par erreur au gouvernement des Etats-Unis, bien avant le 17 décembre 1920, date de réunion du Conseil à Genève. »

Après avoir ainsi montré que, par leur attitude constante, les Etats-Unis ont invariablement affirmé leur intention de voir l'île de Yap exclue du mandat japonais et que, par suite, on ne saurait leur opposer une adhésion tacite à la décision du Conseil de la Société des Nations qui l'y incorpore implicitement, la note se termine par une nouvelle revendication des droits des Etats-Unis.

« Les Etats-Unis, en tant que l'une des principales puissances alliées et associées, sont intéressés indépendamment et au même titre que les autres puissances alliées et associées, au sort des colonies allemandes et ont, sans conteste, également voix au chapitre lorsqu'il s'agit d'en disposer, ce qui ne saurait, nous nous permettons de le dire respectueusement, être entrepris ni réalisé sans leur assentiment. Le gouvernement des Etats-Unis est donc amené à déclarer respectueusement qu'il ne peut se

regarder comme lié par les termes et les dispositions dudit mandat et qu'il tient à ce qu'on prenne acte de sa protestation contre la décision prise à ce sujet, le 17 décembre dernier, par le Conseil de la Société des Nations. Il tient en même temps à prier le Conseil, dont l'action résulte évidemment d'une interprétation inexacte des faits, de soumettre ma question au nouvel examen qu'exige une solution équitable».

En dehors de la question, déjà étudiée plus haut, de la compétence du Conseil de la Société des Nations, la note américaine du 21 février 1921 soulevait un grave problème : Les Etats-Unis, n'ayant pas ratifié le Pacte des Nations et le traité de Versailles signés par leurs représentants à la Conférence de Paris, avaient-ils le droit d'exiger d'être consultés sur l'application des dispositions de ces actes, en l'espèce, sur la répartition et la rédaction des mandats ?

L'aspect du problème est double, à la fois juridique et politique.

Au point de vue juridique, la note américaine affirme que l'approbation des Etats-Unis est « essentielle pour rendre valable toute décision éventuelle ». Ce simple membre de phrase, non développé dans ce document, pose toute la question de droit. Si les puissances alliées ou le Conseil de la Société des Nations, sans le concours des Etats-Unis, arrêtent l'attribution ou la rédaction des mandats, leur décision est-elle sans valeur juridique ?

La question ne peut se résoudre que par une distinction, et la phrase précitée de la note pêche par un excès de concision et une rédaction trop générale.

Les Etats-Unis n'ont pas ratifié le Pacte des Nations et le traité de Versailles. A leur égard, les articles 118 et 119 du traité qui ont attribué aux principales puissances les droits de l'Allemagne sur ses territoires d'Afrique et d'Océanie, sont inexistants. Inexistante aussi la Société des Nations, avec tous ses organes, l'Assemblée, le Conseil, etc., avec toutes ses formes d'activité, notamment les mandats.

La note fait observer que l'attendu du Conseil est inexact. Les Etats-Unis, puissance « associée », n'ont pas adhéré au mandat japonais. L'observation est légitime en la forme. Toute décision du Conseil, ou de l'Assemblée de la Société des Nations, ne devrait mentionner que les puissances alliées. Dans tous les articles du traité et du Pacte, la formule « et associées » est devenue caduque, par suite du refus des Etats-Unis de ratifier ses actes.

Sous le bénéfice de cette critique de pure forme, les décisions prises par le Conseil de la Société des Nations sont pleinement valables. La Société des Nations fonctionne entre ses membres, entre les Etats qui y ont adhéré. Elle a le pouvoir d'appliquer le traité de Versailles et les dispositions du Pacte. Les décisions que prennent ses organes, l'Assemblée ou le Conseil, conformément à ces dispositions, sont juridiquement valables.

Il appartenait donc bien au Conseil de la Société des Nations d'arrêter les termes du mandat japonais, et de prendre acte d'une décision des principales puissances qui en fixait les limites, en dehors de tout concours américain. En vertu de ces décisions,

le Japon se trouvait régulièrement investi d'un mandat, sur les îles et dans les termes ainsi déterminés. Il dérivait ses pouvoirs d'une autorité juridiquement compétente et par son acceptation, il devenait juridiquement responsable de son administration envers la Société des Nations.

Ce qui reste exact, — et dans cette mesure, mais dans cette mesure seulement, le membre de phrase précité de la note américaine exprime la vérité juridique. — c'est que les décisions des puissances alliées et des organes de la Société des Nations n'ont de valeur et d'effet juridique qu'à l'égard des parties, c'est-à-dire de ces puissances ou des membres de la Société des Nations. En droit international comme en droit interne, un acte juridique n'a d'effet qu'entre les parties. Il ne peut ni profiter ni nuire aux tiers. Les Etats-Unis n'ont pas pris part à la décision du Conseil : elle ne leur est pas opposable. Ils n'ont pas ratifié le Pacte et le traité : ces actes ne leur sont pas opposables. Mais inversement, ils ne peuvent pas non plus en invoquer en leur faveur les dispositions.

Les Etats-Unis sont donc en droit d'ignorer le mandat japonais et seule leur approbation pourrait en rendre obligatoires à leur égard les limites et les termes. En ce sens seulement, leur approbation est « essentielle pour rendre valable toute décision éventuelle ». Il aurait fallu dire : pour rendre valable à leur égard. Régulière et obligatoire entre les membres de la Société des Nations, une décision du Conseil ne peut être opposée aux Etats tiers ; elle ne peut

nuire à leurs intérêts. La question dévie ainsi du terrain juridique pour prendre son aspect essentiel, un aspect politique ; les Etats-Unis sont-ils politiquement fondés à intervenir dans les questions de mandats ?

C'est sur ce côté politique du problème qu'insiste la note des Etats-Unis. Le mandat est un principe tout nouveau ; l'opinion publique s'y intéresse tout particulièrement : la plus franche discussion, la plus large publicité sont donc tout à fait désirables.

Quant aux intérêts des Etats-Unis, ils ressortent sans conteste de leur qualité de principale puissance associée, et, en ce qui concerne l'île de Yap, des discussions à la Conférence de la paix et des notes réitérées du gouvernement américain, enfin de l'importance de cette île au point de vue des communications télégraphiques et du principe de liberté adopté sur ce point par la Conférence de Paris.

Dans sa réponse à la note du 21 février 1921, le Conseil de la Société des Nations s'est placé uniquement sur le terrain politique pour examiner le droit d'intervention des Etats-Unis en matière de mandats.

Le président du Conseil de la Société, M. Gastao da Cunha, répond, au nom du Conseil, dès le 1^{er} mars 1921, au document de la Chancellerie américaine. Après en avoir brièvement rappelé les points principaux, il se félicite tout aussitôt, avant toute discussion au fond, de l'intervention des Etats-Unis (1) :

(1) Le texte *in extenso* de la réponse du Conseil est publié par *Le Temps*, n° du 3 mars 1921.

« Le Conseil, écrit-il, tient à exprimer sa profonde satisfaction de voir votre gouvernement témoigner ainsi de l'intérêt à une question que le Conseil a depuis longtemps regardée comme une des plus importantes que la Société ait à étudier. Elle est aussi, sans aucun doute, l'une des plus difficiles. Le Conseil est donc heureux de votre intervention et croit pouvoir compter, en retour, sur la sympathie et le concours des gouvernements qui ont conçu le projet d'organisation des mandats ».

Les considérations qui suivent sont aussi d'ordre politique :

« Le point de vue essentiel indiqué dans la note américaine est que « l'approbation des Etats-Unis d'Amérique est essentielle pour rendre valables toutes décisions éventuelles concernant les mandats soumis ou à soumettre à l'examen du Conseil ». Les Etats-Unis ont joué un des plus grands rôles dans la guerre et dans les négociations de paix. On ne conteste pas les droits qu'ils se sont acquis. Mais les Etats-Unis reconnaîtront certainement que la situation actuelle se complique du fait que, pour des raisons que le Conseil n'entend pas discuter, ils se sont, jusqu'ici, abstenus de ratifier le traité de paix et n'ont pas pris place au Conseil de la Société des Nations.

Ainsi la préoccupation dominante du Conseil, déjà avancée en termes délicats dans l'alinéa précédent, est d'amener les Etats-Unis à concourir à la mise en œuvre d'une institution qu'ils avaient tant contribué à faire adopter. Cette préoccupation a dicté l'ensemble de la réponse du Conseil.

Quant au point de vue juridique, il n'entend pas s'y arrêter. Il le déclare formellement. « Le Conseil ne songe pas à engager ici une controverse juridique. Il tient à examiner la question du point de vue plus large de la collaboration et de l'amitié internationales, point de vue qu'il croit de nature à satisfaire l'esprit de justice du gouvernement et du peuple américains ».

Sous l'empire de ces considérations, le Conseil accepte et appelle même l'intervention des Etats-Unis (1).

Le Conseil a pris, au sujet des mandats, plusieurs décisions importantes qui se recommanderont d'elles-mêmes, il en a le vif espoir, au gouvernement américain.

« En ce qui concerne les mandats A sur les anciennes possessions turques, y compris la Mésopotamie, le Conseil avait déjà décidé, le 21 février, avant d'avoir reçu la note américaine, d'en ajourner l'étude. Aucune décision ne sera donc prise sur les mandats A, sans que le gouvernement des Etats-Unis puisse avoir l'occasion d'exprimer son opinion.

« Quant aux mandats B, sur les anciennes colonies allemandes du centre de l'Afrique, qui devaient être approuvés définitivement au cours de la présente session, le Conseil, tenant compte du désir exprimé par les Etats-Unis, en a ajourné l'examen

(1) C'est surtout à propos de l'île de Yap que les Etats-Unis ont affirmé leur droit d'intervention. Mais comme la question présentait une portée générale, nous l'examinons ici dans son ensemble, à l'occasion de la note américaine du 21 février 1921.

jusqu'à sa prochaine session, qui se tiendra probablement au mois de mai ou de juin. Il espère que ce retard ne créera aucun obstacle au développement de l'administration de ces territoires ».

Le Conseil suggère même au gouvernement américain une procédure de consultation par échanges de vues oraux et directs :

« Le Conseil invite les Etats-Unis à participer aux discussions qui, lors de sa prochaine session, précéderont les décisions définitives sur les mandats A et B. Un problème aussi compliqué et aussi délicat que celui des mandats ne peut guère être traité par l'échange de notes officielles. Le contact personnel et l'échange direct des opinions peuvent seuls apporter une solution satisfaisante.

« L'avantage évident de ces négociations directes, qui répondent à l'esprit même de la Société des Nations, est de les rendre plus libres, plus souples et plus rapides, tout en créant un esprit de bonne volonté mutuelle et coopération entre les personnes discutant autour de la même table ».

Les Etats-Unis n'ont pas accepté la procédure de discussion directe préconisée par le Conseil de la Société des Nations ; mais le sursis qu'ils ont obtenu leur a permis d'engager des négociations diplomatiques avec l'Angleterre. Les projets de mandats du type B sont revenus en discussion à la session de Londres du Conseil de la Société des Nations, dans la séance du 18 juillet 1920. Lord Balfour y déclara que la Grande-Bretagne s'était mise entièrement d'accord avec les Etats-Unis, non seulement pour la

Palestine, mais encore pour l'essentiel de tous les mandats B. « Toutefois, ajoutait-il, la Mésopotamie n'est pas comprise dans l'accord conclu entre Londres et Washington ».

A la même séance, Lord Balfour fit savoir que le gouvernement britannique avait poursuivi des négociations avec le gouvernement des Etats-Unis au sujet des droits et privilèges des missionnaires dans les régions placées sous le mandat anglais.

Le gouvernement de Washington estimait que les limites apportées aux droits des missionnaires, telles qu'elles étaient prévues dans le projet primitif de mandat, étaient trop étroites et qu'il était nécessaire de n'introduire dans le texte du mandat qu'une clause générale, aux termes de laquelle l'activité des missionnaires ne devait pas porter atteinte à l'ordre public ni à la moralité, sans entrer dans des détails concernant les mœurs locales et autres questions.

C'est seulement sur cette intervention des Etats-Unis et après leurs accords que le Conseil de la Société des Nations, dans sa séance du 18 juillet 1922, a approuvé les mandats africains du type B (1).

D'autre part, les Etats-Unis ont également envoyé au Conseil une réponse favorable au mandat de la France sur la Syrie (2). Aussi le Conseil a-t-il pu prendre acte de l'accord du gouvernement américain avec les puissances mandataires en Palestine et en Syrie et, sous réserve d'une disposition relative aux

(1) Cf. Le compte-rendu de la Session du Conseil. *Le Temps*, 20 juillet 1922.

(2) *Le Temps*, 20 juillet 1922.

Lieux Saints, approuver le mandat de la Grande-Bretagne sur la Palestine et le mandat de la France sur la Syrie, dans sa séance du 23 juillet (1).

La décision du Conseil, dans sa note du 1^{er} mars 1921, d'admettre les Etats-Unis, bien qu'étrangers à la Société des Nations, à participer, en tant que puissance intéressée, à la discussion des mandats, donnait le pas sur les controverses juridiques aux principes d'une sage politique et à un esprit international équitable. Elle a permis de résoudre par un accord général les difficultés relatives aux mandats africain, palestinien et syrien, au lieu de perpétuer des causes de conflits.

Après cette digression sur le droit d'intervention des Etats-Unis dans l'application des mandats, revenons à l'île de Yap, qui en a été l'occasion.

N'ayant pas encore statué sur les mandats A et B, le Conseil de la Société des Nations pouvait accorder aux Etats-Unis le bénéfice d'un ajournement qui les mettrait en mesure de présenter leurs observations.

A l'égard des mandats C, il ne jouissait pas de la même liberté, ainsi qu'il le faisait observer dans sa réponse : il avait déjà statué sur ces mandats au cours de sa séance du 17 décembre 1920 à Genève. Il lui était donc impossible, sans se déjuger, de revenir sur cette décision.

D'ailleurs, remarque la réponse du Conseil, « il semblerait, d'après la note de votre Excellence, que, dans ce dernier cas, la principale objection faite par

(1) *Le Temps*, 24 juillet 1922.

les Etats-Unis porte sur l'extension à l'île de Yap du mandat donné au Japon. Votre Excellence observe que les Etats-Unis ont, à plusieurs reprises, refusé d'approuver l'attribution de cette île à n'importe quel Etat ».

Cette question d'attribution, de répartition des territoires soumis à mandat n'est pas du ressort du Conseil de la Société des Nations, mais du Conseil suprême. Le Conseil de la Société des Nations reprend ici la thèse de St-Sébastien, et nous nous bornerons à rappeler le développement qu'il a consacré dans sa réponse du 1^{er} mars 1921.

Par égard pour les remarques des Etats-Unis, le Conseil a immédiatement transmis la note américaine aux gouvernements de France, de Grande-Bretagne, d'Italie et du Japon.

C'est donc avec le principal intéressé, le Japon, que le gouvernement des Etats-Unis devait désormais continuer les conversations. Ces conversations ont abouti à un traité entre les deux puissances, signé à Washington, le 11 février 1922, par leurs représentants respectifs, le baron Shidehara, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Sa Majesté l'empereur du Japon, et M. Charles Evans Hughes, secrétaire d'Etat des Etats-Unis.

Le préambule du traité rappelle les dispositions de l'article 119 du Traité de Versailles, dont les stipulations intéressant les Etats-Unis ont été confirmées par le traité de paix qu'ils ont conclu avec l'Allemagne, le 25 août 1921.

Il vise ensuite la décision des quatre puissances,

Empire britannique, France, Italie et Japon, conférant à l'Empereur du Japon le mandat sur les îles antérieurement allemandes dans le Pacifique au nord de l'Equateur, ainsi que les conditions dans lesquelles ce mandat devra être exercé.

« Considérant, continue le préambule, que les Etats-Unis n'ont pas ratifié le traité de Versailles et n'ont pas participé à l'accord relatif à ce mandat ;

« Désireux de rechercher un statut définitif relatif aux droits des deux gouvernements et de leurs nationaux respectifs dans lesdites îles, et en particulier l'île de Yap... »

Voici la traduction du texte du Traité (1) :

ARTICLE 1^{er}. — Les Etats-Unis consentent à l'administration par le Japon, conformément au mandat susvisé et dans les conditions fixées par le présent traité, de toutes les îles appartenant antérieurement à l'Allemagne dans l'Océan Pacifique et situées au nord de l'Equateur.

ARTICLE 2. — Les Etats-Unis et leurs nationaux bénéficieront des engagements pris par le Japon, définis dans les articles 3, 4 et 5 du mandat précité, nonobstant le fait que les Etats-Unis ne sont pas membres de la Société des Nations.

Il est en outre convenu entre les parties contractantes ce qui suit :

1) Le Japon assurera dans les îles l'entière liberté de conscience et le libre exercice de toutes les formes

(1) *Treaty between Japan and the United States of America concerning The Island of Yap and other mandated Islands situated in the Pacific Ocean and lying North of the Equator.*

de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Les missionnaires américains de toutes religions seront libres de pénétrer dans les îles, d'y voyager et d'y résider, d'acquérir et de posséder des propriétés, de construire des édifices religieux et d'ouvrir des écoles dans les îles, étant entendu, cependant, que le Japon aura le droit d'exercer tel contrôle qu'il jugerait nécessaire pour le maintien de l'ordre public et du bon gouvernement et de prendre toutes mesures requises pour ce contrôle.

2) Les droits de propriété américains dans les îles mandatées devront être respectés et en aucune manière entravés.

3) Les traités existant entre les États-Unis et le Japon seront applicables dans les îles mandatées.

4) Le Japon adressera aux États-Unis un double de son rapport annuel au Conseil de la Société des Nations sur l'administration du mandat.

5) Aucune des dispositions de la présente convention ne pourra être modifiée par une modification qui viendrait à être apportée dans les termes du mandat tels qu'ils sont énoncés dans la convention, à moins que cette modification n'ait reçu l'agrément exprès des États-Unis.

ARTICLE 3. — Les États-Unis et leurs nationaux auront libre accès dans l'île de Yap sur le pied d'une entière égalité avec le Japon ou de toute autre nation et leurs ressortissants respectifs, en tout ce qui concerne la pose ou la mise en action du câble existant Yap-Guam ou de tout câble qui pourrait plus tard

être posé ou être mis en action par les Etats-Unis ou leurs nationaux en relation avec l'île de Yap.

Les droits et privilèges fixés par le précédent paragraphe devront aussi être mis d'accord pour le gouvernement des Etats-Unis et ses nationaux avec la correspondance radio-télégraphique ; étant entendu, toutefois, que, aussi longtemps que le gouvernement du Japon maintiendra sur l'île de Yap une station radio-télégraphique convenable, coopérant effectivement avec les câbles et avec les autres stations radiotélégraphiques sur les navires ou à terre, sans mesures discriminatoires ou préférentielles, l'exercice du droit pour les Etats-Unis ou leurs ressortissants, d'établir des stations radio-télégraphiques dans l'île de Yap sera suspendu.

ARTICLE 4. — En connexion avec les droits fixés dans l'article 3, les droits spécifiques, privilèges et exemptions, en tant qu'ils se rapportent aux communications électriques, seront exercés dans l'île de Yap par les Etats-Unis et leurs nationaux comme il suit :

1) Les nationaux des Etats-Unis auront le droit sans restriction de résider dans l'île, et les Etats-Unis et leurs nationaux auront le droit d'acquérir et de posséder, sur le pied d'une entière égalité avec le Japon ou toute autre nation ou leurs nationaux respectifs, toutes espèces de propriétés et d'intérêts, tant personnels que réels, y compris terres, bâtiments, résidences, offices.

2) Les nationaux des Etats-Unis ne seront pas astreints à obtenir une permission ou licence régulière pour avoir le droit de poser et mettre en action

ou pour établir dans l'île un service radio-télégraphique dans les conditions de l'article 3, ni pour exercer aucun des droits et privilèges déterminés par le présent article et par l'article 3.

3) Aucune censure ni aucun contrôle supérieur ne sera exercé sur les messages ou opérations par câbles ou T. S. F.

4) Les nationaux des Etats-Unis auront l'entière liberté d'entrer dans l'île et d'en sortir, pour leur personne et leurs propriétés.

5) Aucune taxe, droit de port, de rade et de débarquement ou contribution de quelque nature que ce soit, ne pourra être levée en ce qui concerne la mise en action des câbles ou stations radio-télégraphiques, ni en ce qui concerne les personnes, les propriétés ou les navires.

6) Des règlements de police discriminatoires ne pourront être établis.

7) Le gouvernement du Japon exercera son pouvoir d'expropriation pour assurer aux Etats-Unis où à leurs nationaux la propriété et des facilités pour les projets de communications électriques, si ces propriétés et facilités ne peuvent être obtenues autrement.

Il est entendu que la location et l'étendue de la terre en cas d'expropriation seront déterminés entre les deux gouvernements, selon l'exigence des cas.

La propriété des Etats-Unis ou de ses nationaux et les facilités pour les projets de communication électrique dans l'île ne pourront être soumis à expropriation.

ARTICLE 5. — La présente convention sera ratifiée par les hautes parties contractantes, suivant les

règles de leurs constitutions respectives. Les ratifications de la convention seront échangées à Washington, et elle prendra effet à la date de l'échange des ratifications ».

A la suite de la conclusion de ce traité, le Japon, dès mars 1922, a terminé l'évacuation complète de la troupe d'occupation extraordinaire, commencée en 1921. L'administration du mandat est confiée désormais à un organe administratif, sous le contrôle direct du premier ministre.

Pour en finir avec le mandat japonais, ajoutons que le gouvernement l'a appliqué dans l'esprit même du Pacte. Il n'a point élevé de fortifications militaires ni navales. Les forces de terre se réduisent à une troupe de police et, sur mer, un navire est chargé seulement de la défense et de la police. Des tribunaux ont été établis et le mandataire veille au maintien de la liberté de conscience, de l'éducation, de l'hygiène et de l'égalité économique. Le mandat japonais, nous le verrons plus loin, n'a donné lieu qu'à des observations de détail de la part de la Commission permanente, en août 1922.

Ainsi les décisions de mai et août 1919 consacrent l'état des faits et des arrangements antérieurs. La résolution du Conseil de la Société des Nations du 5 août 1920, en admettant le pouvoir de « décision » des principales puissances, sous réserve d'investissement et de contrôle des termes des mandats, prépare à son tour la consécration, au nom du traité de Versailles et du Pacte des Nations, de la légalisation de ces faits et de ces accords.

Faut-il conclure du maintien d'occupations mili-

taires de territoires et d'arrangements à tendances évidemment annexionnistes — de l'attribution à la Grande-Bretagne, aux dominions anglais et au Japon, de territoires dont leur désir réclamait l'annexion — que le traité de Versailles et le Pacte des Nations n'ont en rien modifié les directives de la politique internationale, qu'ils ont, sous des appellations nouvelles, consacré et maintenu la politique d'expropriation et d'annexion, depuis longtemps pratiquée sous le couvert des mots de concert européen, d'équilibre européen ?

Avant de résoudre cette question, il nous faut examiner la répartition des mandats sur une autre catégorie de territoires, ceux qui ont été arrachés à l'empire ottoman. Ici aussi, en effet, la Conférence de la Paix se trouvait en présence d'accords conclus entre les grandes puissances pendant la guerre, accords dont il convient d'exposer rapidement l'économie générale.

La liquidation éventuelle de la Turquie a fait l'objet de bien des pourparlers au cours du xix^e siècle et xx^e siècle. Sans remonter plus haut, au mois de décembre 1912, un accord fut conclu entre le gouvernement français et le gouvernement britannique, où la France se réservait, dans un futur partage de la Turquie, une bonne zone d'influence ; notamment en Syrie. L'Angleterre se réservait sa part d'influence économique et politique en Mésopotamie (1).

Au cours de la guerre de 1914-1918, de nombreu-

(1) Cf. *Bulletin du Comité de l'Asie française* août, novembre 1919. L'opinion anglaise et la Syrie.

ses négociations furent entamées sur la question turque. Les 19 février et 4 mars 1915, le ministre des affaires étrangères du gouvernement français transmet aux ambassadeurs de France et d'Angleterre un memorandum où était exposé le désir que, comme résultat de cette guerre, les territoires suivants fussent réunis à la Russie : la ville de Constantinople, la rive ouest du Bosphore, la mer de Marmara, les Dardanelles, la Thrace du sud jusqu'à la ligne Enos-Midia, les rives de l'Asie-Mineure entre le Bosphore et le fleuve Sakaria et certains points du Golfe Imid, les îles de la mer de Marmara et les îles Imbros et Ténédos.

Les gouvernements anglais et français donnèrent leur assentiment à ces demandes du gouvernement russe, à la condition que la Russie reconnût Constantinople port libre pour le transit des marchandises ne sortant pas de Russie et n'y entrant pas ; qu'elle reconnût le libre passage des détroits pour les navires de commerce ; qu'elle reconnût dans la Turquie asiatique les droits de la France et de l'Angleterre, qui devaient, à la demande de ces deux gouvernements, être déterminés dans une entente spéciale entre eux et la Russie.

D'autre part, en vue d'amener les Arabes à prendre les armes contre les Turcs, des négociations furent entamées entre les autorités britanniques et le roi du Hedjaz, le père de l'émir Fayçal, en 1915 et 1916, par lettres diplomatiques.

En juillet 1915, le chérif offre à l'Angleterre son concours militaire, à condition qu'elle reconnaisse

l'indépendance d'un royaume arabe passant par Mersine et Adana, limité par la frontière persane jusqu'au golfe de Bassorah, et bordé par l'Océan indien, Aden exclu, par la mer Méditerranée.

L'Angleterre vit d'un mauvais œil ces tendances panarabistes et témoigna une intransigeance absolue. D'autre part, la France s'était exclusivement réservé la Syrie. Le chérif renonça à Mersine et à Adana et, par une lettre du 1^{er} janvier 1916, il ajourna jusqu'à la fin de la guerre la discussion de ses revendications surtout sur le Liban.

Au cours de l'année 1916, d'autres arrangements furent conclus, sous la forme de lettres diplomatiques ou de memorandums entre la Grande-Bretagne, la France et la Russie (4). Ces puissances s'étaient mises d'accord sur la répartition éventuelle des zones d'influence et des acquisitions territoriales en Turquie d'Asie et sur la formation d'un Etat indépendant d'Arabie et d'une Confédération des Etats arabes.

Aux termes de ces arrangements, la Russie acquérait les provinces d'Erzeroum, de Trébizonde, de Van et de Bitlis, ainsi que les territoires du Kurdistan du sud.

(4) C'est le gouvernement bolcheviste qui a publié le premier, dans l'ordre maximaliste *Pravda*, les accords interalliés relatifs à Constantinople et à l'Asie Mineure. Cette publication a été reproduite dans *le Bulletin du Comité de l'Asie française*, septembre 1918 et août, novembre 1919.

La lettre adressée par M. Paul Cambon, ambassadeur de France à Londres à Sir Edward Grey le 9 mai 1916, et contenant les douze articles de l'accord relatif à l'Asie Mineure, a été publiée dans *Le Temps* du 22 mars 1919 et dans *le Bulletin du Comité de l'Asie française*, n° d'août, novembre 1919.

La France recevait la bande territoriale de la Syrie, le vilayet d'Adana et un territoire délimité au sud par la ligne Aintab-Kharpout jusqu'à la frontière russe, et au nord par la ligne Ala-Kessaria-Vildiz-Kharpout.

La Grande-Bretagne acquérait la partie méridionale de la Mésopotamie avec Bagdad, et elle se réservait en Syrie les ports de Kaïfa et d'Acre.

Les régions situées entre les zones française et anglaise devaient constituer une Confédération d'Etats d'Arabie ou un Etat arabe indépendant, où les trois puissances (France, Angleterre, Russie) auraient déterminé leurs zones d'influence respective au moment de la création de cet Etat.

Alexandrette était déclarée port libre.

La Palestine et les Lieux Saints devaient être soumis à un régime international.

Enfin, le jour même où fut signé le traité de paix avec la Turquie, le 10 août 1920, à Sèvres également, la France, l'Angleterre et l'Italie conclurent un nouvel arrangement, appelé l'accord tripartite.

Cet accord (1) commence par reconnaître réciproquement à chacune des trois parties contractantes une liberté et une égalité économiques absolues dans les territoires dont il s'agit.

L'article 4 règle le régime des chemins de fer anatoliens. L'article 5 délimite les zones d'influence française et italienne. La France réserve son influence économique sur les vilayets d'Adana, Aziz, Mamouret et Césarée. La zone attribuée à l'Italie comprend

(1) Cf. *Le Temps*, 24 décembre 1920.

tout le sud de l'Asie Mineure. La limite forme une ligne qui passe au sud de Smyrne et se dirige vers un point de rencontre situé entre les vilayets d'Adana, de Césarée et de Konia.

Comme pour les colonies allemandes d'Afrique et d'Océanie, on rencontre donc, avant la conclusion de la paix, des arrangements entre les grandes puissances en vue du partage éventuel de l'empire turc. L'Angleterre et la France, qui ont déjà en Mésopotamie et en Syrie, des zones d'influence et des intérêts importants ont pris leurs dispositions pour se les réserver et les étendre au besoin à la chute escomptée de la Turquie. Quant à la Russie, les bénéfices considérables qui lui avaient été consentis sont perdus pour elle, à la suite de la chute du régime tsariste et de la paix séparée conclue par le gouvernement nouveau avec l'Allemagne.

Sans attendre la conclusion du traité de paix avec la Turquie, les grandes puissances se préoccupent d'attribuer les mandats en Asie Mineure, comme elles l'ont fait pour l'Afrique et l'Océanie avant la signature du traité de Versailles. A la Conférence de San Remo, à la fin d'avril 1920, le Conseil suprême attribue à la France le mandat sur la Syrie et le Liban, — à la Grande-Bretagne, le mandat sur la Mésopotamie et le mandat sur la Palestine.

La procédure suivie est donc la même pour les colonies allemandes et pour les territoires ottomans. Le gouvernement français, par l'organe de M. Leygues, président du Conseil et ministre des affaires étrangères, répond à la lettre-circulaire de M. Qui-

nonnes de Leon, président du Conseil de la Société des Nations, le 16 octobre 1920 : « Le Conseil suprême, dans sa session de San Remo, a *décidé* d'attribuer le mandat sur la Syrie et le Liban à la France, le mandat sur la Mésopotamie et celui sur la Palestine au Royaume-Uni de Grande-Bretagne. Des déclarations *instituant* ces mandats ont été élaborées à la suite d'échanges de vues entre ces deux pays.

D'ailleurs, le traité conclu à Sèvres avec la Turquie, le 10 août 1920, s'exprime, au sujet des territoires ottomans, en termes plus explicites que l'article 118 du traité de Versailles pour les colonies allemandes. « Les hautes parties contractantes, décide l'article 94, sont d'accord pour que la Syrie et la Mésopotamie soient, conformément au paragraphe 4 de l'article 22, partie I (Pacte de la Société), provisoirement reconnues comme Etats indépendants à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire elles-mêmes ».

L'article 95, alinéa I, s'exprime en ces termes : « Les hautes parties contractantes sont d'accord pour confier, par l'application de l'article 22, l'administration de la Palestine, dans les frontières qui seront déterminées par les principales puissances alliées, à un mandataire qui sera choisi par lesdites puissances ».

Enfin l'article 96 dit : « Les termes des mandats, relativement aux territoires ci-dessus visés, seront formulés par les principales puissances alliées et soumis au Conseil de la Société pour approbation.

Ainsi le mandataire du territoire de la Palestine « sera choisi par lesdites puissances ; les frontières de ce territoire soumis au mandat « seront déterminées par les principales puissances alliées ». Voilà, semble-t-il, validées quant à la compétence les décisions de San Remo attributives de mandats ; car l'article 95 doit naturellement s'étendre aux mandats sur la Syrie et la Mésopotamie régis par l'article précédent.

En faveur de cette compétence, on peut même tirer un argument *a contrario* de l'article 96, qui, à la différence de ce que l'article 95 décide, pour l'attribution des mandats, dit que « les termes des mandats relativement aux territoires ci-dessus visés seront formulés par les principales puissances alliées et soumis au Conseil de la Société des Nations pour approbation ».

Cette interprétation appelle de sérieuses réserves ; car le Pacte des Nations, inséré en tête du traité de Sèvres comme du traité de Versailles, en fait partie intégrante. Son article 22 décide que les mandats sont exercés au nom de la Société des Nations ; cette disposition se combine avec les articles 95 et 96. La Société, au nom de qui la puissance mandataire gère leur territoire, doit évidemment désigner cette puissance, ou tout au moins « prendre note » de sa désignation par les principales puissances, comme s'exprime la résolution précitée du 5 août 1920 du Conseil de la Société des Nations, et lui donner l'investiture.

Quoi qu'il en soit de cette question de compé-

tence, en fait, ce sont les principales puissances qui ont désigné les puissances mandataires et délimité les territoires ; en fait, elles ont réparti les mandats en tenant compte des arrangements et des occupations antérieurs. En pratique, la situation se présente donc identique pour les colonies allemandes et les territoires détachés de l'empire ottoman.

La question que nous avons énoncée pour les colonies allemandes se pose ainsi également pour les territoires ottomans : en sanctionnant des accords antérieurs, des occupations de fait antérieures, les traités et le Pacte des Nations n'ont-ils pas simplement continué, sous un autre nom, la politique d'annexions au profit des vainqueurs, pratiquée depuis des siècles sous le masque de concert ou d'équilibre ?

Une telle conclusion nous paraît trop pessimiste et, en tout cas, trop généralisée. Si les traités, dans leur lettre et tels que les a interprétés la Société des Nations, ont attribué les territoires soumis à mandats aux puissances mêmes qui se les étaient d'avance répartis entre elles, et qui les avaient provisoirement occupés, il ne faut pas oublier que le Pacte et les traités ont établi ce qu'on pourrait appeler une interversion de titre dans la possession. Ces colonies allemandes, ces territoires ottomans, que les grandes puissances s'étaient éventuellement partagés, elles avaient l'intention de se les annexer purement et simplement, ou de s'y réserver des zones d'influence exclusives. Si les traités et la Société des Nations les leur attribuent, ce n'est plus

à titre de colonies, d'annexes de la métropole, avec un droit de pleine souveraineté au profit de celle-ci : mais c'est à titre de mandataires, de délégués de la Société des Nations. La différence est assez importante, puisque les Etats-Unis ont proposé et accepté l'idée du mandat précisément pour écarter le danger des ambitions annexionnistes du Japon sur les îles du Pacifique au nord de l'Equateur. La souveraineté appartient à la Société des Nations. Le mandataire ne l'exerce qu'au nom de celle-ci, qui doit lui donner l'investiture. Elle ne la donne à la puissance mandataire qu'après contrôle des termes du mandat et vérification de leur conformité avec les obligations qu'impose l'article 22 du Pacte. Enfin, le mandataire est tenu de rendre compte annuellement de sa gestion à la Société des Nations.

Voilà, certes, de nombreuses et essentielles différences entre la souveraineté coloniale et le mandat. En théorie juridique, elles créent un abîme entre les deux catégories d'institutions. La métropole a sur ses colonies un droit de souveraineté absolue, qui n'est limité que par les accords conclus avec les souverains indigènes, maintenant à ceux-ci des parcelles plus ou moins étendues de souveraineté (par exemple, dans les pays de protectorat), et par les conventions internationales accordant aux nationaux des puissances contractantes certains avantages (égalité juridique ou économique, par exemple, en Tunisie ou au Maroc). Sur les territoires à mandat, la puissance mandataire n'a qu'une délégation de souveraineté, enfermée dans des limites fixées par le Pacte et la Société des Nations.

Ces limites varient d'ailleurs suivant les territoires. L'exercice de la souveraineté laissé à la puissance mandataire est plus ou moins large, suivant qu'il s'agit de mandats du type A, du type B ou du type C.

Pour les communautés de l'empire ottoman soumises au mandat A, la souveraineté exercée par le mandataire est réduite au minimum. La Syrie et la Mésopotamie, aux termes de l'article 94 du traité de Sèvres et de l'article 22, alinéa 4, du Pacte des Nations, sont « provisoirement reconnues comme États indépendants », et, malgré le silence de l'article 95 du traité, il en est de même pour la Palestine, puisque l'article 94 ne fait, d'après ses propres termes, qu'appliquer l'article 22 du Pacte, lequel ne distingue pas entre les communautés de l'empire ottoman.

Les mandataires ne jouent donc dans l'administration de ces pays que le rôle d'aides et de conseillers, en vue de guider leur administration jusqu'au moment où ils seront capables de se conduire eux-mêmes.

Ces pouvoirs restreints, exercés d'ailleurs au nom et sous le contrôle de la Société des Nations, ne semblent pas devoir permettre aux puissances mandataires de s'en servir pour aboutir à une annexion.

Sur les territoires soumis aux mandats B et C, les pouvoirs du mandataire sont plus étendus ; ils vont même jusqu'à l'assimilation administrative du pays mandaté au territoire métropolitain (mandat C). Cependant l'article 22 du Pacte impose aux mandataires certaines obligations édictées dans l'intérêt

de la liberté individuelle des indigènes, ou en vue de rendre impossible une politique d'impérialisme militaire (interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire) — ou d'impérialisme économique (égalité assurée aux autres membres de la Société pour les échanges et le commerce).

Tels sont, esquissés à grands traits, les pouvoirs limités que l'article 22 du Pacte a attribués aux puissances mandataires, et les conditions générales auxquelles il a subordonné leur administration, en vue d'orienter leur gestion vers l'intérêt de la population indigène et d'enrayer chez elles toutes ambitions impérialistes.

CHAPITRE II

Les termes des mandats arrêtés par le Conseil de la S. D. N.

Pour apprécier la valeur pratique de l'institution, il ne suffit pas d'examiner la méthode suivant laquelle s'est, en fait, opérée l'attribution des mandats. Il nous reste à étudier dans quel esprit la Société des Nations a précisé les pouvoirs des puissances mandataires, puis dans quel esprit celles-ci ont exercé leurs mandats. Les termes des mandats tels qu'ils ont été arrêtés, d'une part ; l'action des puissances et le rôle de la Commission de contrôle, d'autre part ; tels sont les deux points qu'il nous faut rechercher pour porter un jugement critique sur l'efficacité pratique de l'institution des mandats.

Nous ne prétendons pas passer en revue d'une manière détaillée les termes de tous les mandats, tels qu'ils ont été arrêtés par le Conseil de la Société des Nations. Il a fixé les termes de tous les mandats C le 17 décembre 1920, et les termes de la plupart des mandats A et B, dans sa récente session des mois de juillet et août 1922.

Les mandats C comportent, d'après l'article 22 du Pacte, l'administration des territoires soumis au mandat sous les lois de la puissance mandataire « comme une partie intégrante de son territoire », « sous réserve de certaines garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène ». Ces garanties se retrouvant dans le mandat B (1), nous n'insisterons pas sur les clauses des mandats C et nous examinerons seulement, à leur égard, les observations présentées sur les rapports par la Commission permanente.

Les mandats B, tels qu'ils ont été arrêtés par le Conseil de la Société des Nations en juillet 1922, pour le Togo et le Cameroun français et britanniques, et pour l'Est africain britannique et belge, sont tous à peu près identiques. A titre d'exemple, nous allons reproduire les termes du mandat sur le Cameroun français, en signalant au passage les quelques différences de rédaction des autres mandats du même type.

ARTICLE 2. — Le mandataire sera responsable de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du territoire, accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral et favorisera le progrès social des habitants.

(1) Cependant ce qui distingue essentiellement le régime du mandat C de celui du mandat B, c'est que, dans les mandats C l'octroi d'une égalité économique aux autres membres de la Société n'est pas absolu comme dans les mandats B. Précisément, sur ce point, une intéressante discussion s'est élevée entre les délégués anglais et japonais au moment de l'examen des termes des mandats.

ARTICLE 3. — Le mandataire ne devra établir sur le territoire aucune base militaire ou navale, ni édifier aucune fortification, ni organiser aucune force militaire indigène, sauf pour assurer la police locale et la défense du territoire.

Toutefois, il est entendu que les troupes ainsi levées peuvent, en cas de guerre générale, être utilisées pour repousser une agression ou pour la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat (1).

ARTICLE 4. — La puissance mandataire devra :

1) Pourvoir à l'émancipation éventuelle de tous esclaves et, dans un délai aussi court que les conditions sociales le permettront, faire disparaître tout esclavage domestique ou autre ;

2) Supprimer toutes formes de commerce d'esclaves ;

3) Interdire tout travail forcé ou obligatoire, sauf pour les travaux et services publics essentiels et sous condition d'une équitable rémunération ;

4) Protéger les indigènes contre la fraude et la contrainte, par une surveillance attentive des contrats de travail et du recrutement des travailleurs ;

5) Exercer un contrôle sévère sur le trafic des armes et munitions, ainsi que sur le commerce des spiritueux.

ARTICLE 5. — La puissance mandataire devra, dans l'établissement des règles relatives à la tenure du sol et au transfert de la propriété foncière, prendre en considération les lois et les coutumes indigènes.

(1) La disposition de cet alinéa ne se trouve que dans les mandats sur le Togo et le Cameroun français.

nes, respecter les droits et sauvegarder les intérêts des indigènes.

Aucune propriété foncière indigène ne pourra faire l'objet d'un transfert, excepté entre indigènes, sans avoir reçu au préalable l'approbation de l'autorité publique. Aucun droit réel ne pourra être constitué sur un bien foncier indigène en faveur d'un non-indigène, si ce n'est avec la même approbation.

La puissance mandataire édictera des règles sévères contre l'usure.

ARTICLE 6. — La puissance mandataire assurera à tous les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, en ce qui concerne leur accès et leur établissement dans le territoire, la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition des propriétés mobilières et immobilières, l'exercice de leur profession ou de leur industrie, sous réserve des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

La puissance mandataire pratiquera, à l'égard de tous les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations et dans les mêmes conditions qu'à l'égard de ses propres ressortissants, la liberté du transit et de navigation et une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et services publics essentiels, qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime justes.

Les concessions pour le développement des ressources naturelles du territoire seront accordées par

le mandataire, sans distinction de nationalité entre les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations, mais de manière à maintenir intacte l'autorité du gouvernement local.

Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt du territoire soumis au mandat et en vue de procurer au territoire les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux ou, dans certains cas, de développer les ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole de ressources naturelles au bénéfice du mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale et industrielle ci-dessus garantie.

Les droits conférés par le présent article s'étendent également aux sociétés et associations organisées suivant les lois des Etats membres de la Société des Nations, sous réserve seulement des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

ARTICLE 7. — La puissance mandataire assurera, dans l'étendue du territoire, la pleine liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes, qui ne sont contraires ni à l'ordre public, ni aux bonnes mœurs; elle donnera à tous les missionnaires ressor-

tissants de tout Etat membre de la Société des Nations la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire, d'y acquérir et posséder des propriétés, d'y élever des bâtiments dans un but religieux et d'y ouvrir des écoles, étant entendu, toutefois, que le mandataire aura le droit d'exercer tel contrôle qui pourra être nécessaire pour le maintien de l'ordre public et d'une bonne administration et de prendre à cet effet toutes mesures utiles.

ARTICLE 8. — La puissance mandataire étendra aux territoires le bénéfice des conventions internationales générales applicables à ses territoires limitrophes (1).

ARTICLE 9. — La puissance mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur les contrées faisant l'objet du mandat. Ces contrées seront administrées selon la législation de la puissance mandataire comme partie intégrante de son territoire et sous réserve des dispositions qui précèdent.

(1) Mandat britannique pour l'Est Africain.

Art. 9. — La puissance mandataire étendra au territoire le bénéfice des conventions internationales générales conclues ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, relatives à la traite des esclaves, au commerce des armes et des munitions, au trafic des spiritueux, au trafic des stupéfiants, ou se référant l'égalité commerciale, à la liberté de transit et de navigation, à la navigation aérienne, aux chemins de fer, aux communications postales, télégraphiques et par T. S. F. à la propriété littéraire, artistique et industrielle.

La puissance mandataire devra prendre part à l'exécution des mesures d'utilité commune qui seraient adoptées par la Société des Nations pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des plantes et des animaux.

La puissance mandataire est, en conséquence, autorisée à appliquer aux régions soumises au mandat sa législation, sous réserve des modifications exigées par les conditions locales, et à constituer ces territoires en unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants, relevant de sa propre souveraineté ou placées sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à ces fins ne portent pas atteinte aux dispositions du présent mandat.

ARTICLE 10. — La puissance mandataire présentera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel répondant à ses vues. Ce rapport devra contenir tous renseignements sur les mesures prises en vue d'appliquer les dispositions du présent mandat (1).

ARTICLE 11. — Toute modification apportée aux termes du présent mandat devra être approuvée au préalable par le Conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 12. — Le mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de justice internationale,

(1) Mandat britannique sur l'Est Africain.

L'art. II contient, après cette disposition, un alinéa 2 ainsi conçu : « Une copie de toutes les lois et règlements mis en vigueur au cours de l'année et affectant la propriété, le commerce, la navigation ou le bien-être moral et matériel des indigènes sera jointe à ce rapport ».

prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Ainsi arrêtés par le Conseil de la Société des Nations sur la proposition des puissances, les termes des mandats B apportent des précisions indispensables aux indications un peu vagues données par l'article 22 du Pacte des Nations pour l'exercice de ces mandats. Ils en sont la paraphrase, conforme à la lettre et à l'esprit de ce texte. Un rapide commentaire suffira à le démontrer :

L'article 2 rappelle le but de l'institution et l'esprit dans lequel la puissance doit exercer son mandat. Elle agira, avant tout, en vue d'assurer le bien-être et le développement de la population indigène.

L'article 3 reproduit l'interdiction énoncée par l'alinéa 5 de l'article 22 du Pacte d'établir des fortifications ou bases militaires. Il limite l'organisation des forces militaires indigènes à la police ou à la défense du territoire.

Observons sur ce point que les mandats français sur le Togo et le Cameroun donnent un pouvoir plus étendu à la puissance mandataire et lui permettent d'utiliser les forces indigènes dans une guerre purement défensive, en dehors même du territoire sous mandat.

« La mission sacrée de civilisation » qui incombe au mandataire est encore précisée par l'article 4 du mandat. Il stipule la suppression de l'esclavage, l'interdiction du travail forcé, sauf quelques réserves dans l'intérêt général, la protection des travailleurs dans le contrat de travail ; le contrôle du trafic des armes et des spiritueux.

La même considération a fait prendre par l'article 5 des mesures contre l'exploitation et l'expropriation des indigènes. Il assure en matière foncière le respect des coutumes locales et la sauvegarde des intérêts indigènes.

L'article 6 assure aux ressortissants des Etats membres de la Société des Nations, y compris les sociétés ou associations, une condition juridique et économique identique à celle des ressortissants de la puissance mandataire ; cette égalité sert de limite aux concessions et aux monopoles.

La liberté de conscience et de religion est largement entendue par l'article 7, qui y comprend la faculté d'acquérir même des immeubles et d'ouvrir des écoles.

Les articles 8 et 9 confèrent à la puissance mandataire les pouvoirs de législation et d'administration. Les territoires sous mandat B, comme ceux sous mandat C, n'ont pas d'autonomie législative, administrative financière, ni internationale.

L'article 10 oblige la puissance mandataire à présenter au Conseil un rapport annuel. Et les clauses sur les modifications aux termes du mandat sont contenues dans l'article 11.

L'article 12 attribue à la Cour de justice internationale la connaissance des différends relatifs à l'interprétation et à l'application des mandats s'élevant entre la puissance mandataire et un autre membre de la Société des Nations.

L'article 13 du mandat britannique sur l'est africain contient une disposition additionnelle intéressante. Il permet aux Etats membres de la Société

des Nations de soumettre à la Cour de justice les plaintes de leurs nationaux portant sur les atteintes aux droits que leur confère le mandat.

L'examen rapide des termes des mandats montre leur parfaite harmonie avec le texte et l'esprit de l'article 22 du Pacte. Une dernière question se pose : comment les puissances mandataires ont-elles, en fait, appliqué ces stipulations ? Avant de l'étudier, examinons, dans le même esprit critique, les termes des mandats du type A arrêtés par le Conseil de la Société des Nations pour la Palestine, la Syrie et le Liban, en juillet 1922.

Il s'agit ici de communautés assez développées pour que « leur existence comme nations indépendantes » puisse « être reconnue provisoirement à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ».

Les mandats de Palestine et de Syrie prévoient non plus l'administration des territoires par le mandataire et sous ses lois, mais une collaboration de l'élément indigène avec la puissance mandataire.

Celle-ci conserve néanmoins *l'exercice* exclusif de la souveraineté intérieure et extérieure. Elle a « pleins pouvoirs de législation et d'administration » (1). C'est elle qui dirige les relations extérieures, délivre les exequatur aux consuls étrangers, protège par ses diplomates et ses consuls les ressortissants du territoire à l'étranger (2), conclut les

(1) Mandat pour la Palestine, art. 1^{er}.

(2) Mandat pour la Palestine, art. 12.

Mandat pour la Syrie et le Liban, art 3.

conventions d'extradition (1), adhère aux conventions générales internationales ou les conclut (2). Le gouvernement local peut seulement passer, sur les conseils du mandataire, des arrangements douaniers spéciaux avec un pays limitrophe (3) ou avec un Etat quelconque dont le territoire en 1914 faisait partie intégralement de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie (4).

La suppression des capitulations est confirmée (5).

A l'intérieur, un régime de collaboration est organisé. Le mandataire « favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront » (6).

Dans ce but, la France est chargée d'élaborer, « dans un délai de trois ans à dater de l'entrée en application du présent mandat, un statut organique pour la Syrie et le Liban.

« Ce statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant lesdits territoires. Il édictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants.

(1) Mandat pour la Palestine, art. 10.

Mandat pour la Syrie et le Liban, art. 7.

(2) Mandat pour la Palestine, art. 19 et 20.

Mandat pour la Syrie et le Liban, art. 12 et 13.

(3) Mandat pour la Syrie et le Liban, art. 11. La Syrie a conclu à la fin de septembre 1922 un accord douanier avec le gouvernement d'Angora.

(4) Mandat pour la Palestine, art. 18.

(5) Mandat pour la Palestine, art. 8.

Mandat pour la Syrie et le Liban, art. 5.

(6) Mandat pour la Palestine, art. 3.

Mandat pour la Syrie et le Liban, art. 1^{er}.

« En attendant la mise en vigueur du statut organique, l'administration de la Syrie et du Liban sera conduite en accord avec l'esprit du présent mandat » (1).

Cette collaboration administrative présente, en Palestine, une physionomie plus complexe, par suite de l'établissement sur ce territoire d'un foyer national pour le peuple juif. Aux termes du préambule du mandat pour la Palestine, « les principales puissances ont convenu que le mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le gouvernement britannique et adoptée par lesdites puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les juifs dans tout autre pays ».

« Cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son foyer national en ce pays » (2).

La Grande-Bretagne, mandataire pour la Palestine, assume donc la « responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foynational pour le peuple juif, et

(1) Mandat pour la Syrie et le Liban, art. 1er.

(2) Mandat pour la Palestine. Préambule.

aussi le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine à quelque race ou religion qu'ils appartiennent » (1).

En vue d'assurer l'établissement du foyer national juif, « un organisme juif convenable » est appelé à collaborer à l'administration du territoire sous mandat britannique. Ses fonctions sont déterminées par l'article 4 :

« Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes les questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays.

L'organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisation visée ci-dessus, pour autant que, de l'avis du mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le gouvernement de Sa Majesté britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif » (2).

En dehors de cette collaboration de l'organisation sioniste, l'établissement du foyer national juif sera encouragé par les facilités données à l'imagination

(1) Mandat pour la Palestine, art. 2.

(2) Mandat pour la Palestine, art. 4.

juive et à « l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les terres de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics » (1), par les facilités données aux Juifs établis à demeure pour l'acquisition de la nationalité palestinienne (2).

Diverses stipulations tendent à garantir le respect des droits des populations, institution d'un système judiciaire assurant tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits ; respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux. « En particulier, le mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs » (3).

La liberté de conscience et du culte devra être garantie. « Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion ou de langue. Personne ne sera exclu de la Palestine, à raison seulement de ses convictions religieuses » (4).

Les communautés conservent leur droit d'enseigner en leur langue dans leurs écoles (5) et l'autonomie des institutions religieuses et charitables (6).

Les immunités des Conseils de fabrique, des

(1) Mandat pour la Palestine, art. 6.

(2) Mandat pour la Palestine, art. 7.

(3) Mandat pour la Palestine, art 9 ; pour la Syrie, art. 6.

(4) Mandat pour la Palestine, art. 15 ; pour la Syrie, art. 8.

(5) Mandat pour la Palestine, art. 15 ; pour la Syrie, art. 8.

(6) Mandat pour la Palestine, art. 16 ; pour la Syrie, art. 16.

communautés religieuses et sanctuaires des diverses religions sont expressément garanties (1).

Les missions religieuses en Syrie et au Liban ont droit à leur libre activité en matière de religion, d'instruction et d'assistance publique, sans aucune restriction, que le contrôle général de mandataire ou des gouvernements locaux (2).

En Palestine, la question des Lieux Saints était particulièrement délicate à résoudre, en raison de la complexité des intérêts moraux engagés et le Conseil a dû réserver la composition de la Commission. Les articles 13 et 14 fixent les règles à suivre sur ce point.

Article 13 : « Tout en maintenant l'ordre et la bienséance publics, le mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine, y compris celle de préserver les droits existants, d'assurer le libre accès des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux et le libre exercice du culte. Il ne sera responsable, pour toutes les questions qui s'y réfèrent, que vis-à-vis de la Société des Nations, étant entendu que rien dans cet article n'empêchera le mandataire de faire avec l'Administration tel arrangement qu'il jugera nécessaire, en vue d'exécuter les dispositions du présent article, et étant entendu aussi que rien dans le présent mandat ne pourra être interprété comme l'autorisant à toucher aux immeubles ou à intervenir dans l'administration des sanctuaires

(1) Mandat pour la Syrie, art. 9.

(2) Mandat pour la Syrie, art. 10.

purement musulmans, dont les privilèges sont garantis (1).

ARTICLE 14. — « Une commission spéciale sera nommée par la puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions, seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société, et la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation » (2).

Les intérêts de la population doivent aussi entrer en ligne de compte dans l'exploitation économique du pays. L'administration mandataire « prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays et, sous réserve des obligations internationales acceptées par le mandataire, elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme

(1) Mandat pour la Palestine, art. 13.

(2) Mandat pour la Palestine, art. 14.

juif mentionné à l'article 4 pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéfices distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration (1).

L'égalité économique des divers ressortissants des Etats membres de la Société des Nations, stipulée par l'article 22 du Pacte est précisée. « Il appartiendra au mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux de la puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine, aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque desdits Etats ; il y aura dans des conditions équitables liberté de transit à travers le territoire sous mandat (2).

(1) Mandat pour la Palestine, art. 11.

(2) Mandat pour la Palestine, art. 18 ; Cf. Mandat pour la Syrie et le Liban, art. 11.

L'égalité économique, commerciale ou industrielle devra être également respectée dans l'attribution des concessions ; elles ne pourront avoir le caractère d'un monopole général ; la faculté de créer des monopoles fiscaux est réservée au mandataire (1).

Les territoires sous mandats doivent être garantis par les puissances mandataires « contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une puissance étrangère (2).

Conformément à l'article 22 du Pacte, les mandats syrien et palestinien précisent le régime militaire des territoires dont il s'agit.

Le mandataire pourra maintenir ses troupes dans lesdits territoires en vue de leur défense. Il pourra, jusqu'à la mise en vigueur du statut organique et du rétablissement de la sécurité publique, organiser les milices locales nécessaires à la défense de ces territoires et les employer à cette défense ainsi qu'au maintien de l'ordre. Ces forces locales ne seront recrutées que parmi les habitants desdits territoires.

Lesdites milices releveront ensuite des pouvoirs locaux, sous réserve de l'autorité et du contrôle que le mandataire devra conserver sur ces forces. Elles ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le mandataire ne l'autorise » (3).

(1) *Id.*, art. 11.

(2) *Id.*, art. 11.

(3) Mandat pour la Syrie et le Liban, art. 17.

« L'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement volontaire les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre ainsi qu'à la défense du pays, sous le contrôle du mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le mandataire ne l'y autorise. L'administration de la Palestine ne lèvera ni entretiendra de force militaire, navale ou aérienne, qu'aux fins susdites » (1).

Ces dispositions n'empêchent pas la Palestine et la Syrie de participer aux frais d'entretien des forces militaires du mandataire sur leur territoire, et le mandataire « disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication, pour le passage de ses troupes et de tout matériel, approvisionnements et combustibles » (2).

Les mandats contiennent encore les clauses de style sur le rapport annuel au Conseil de la Société des Nations, sur les modifications aux termes des mandats, sur les contestations soulevées par les mandats, ainsi que l'exposé des principes à appliquer en vue d'assurer, par une loi sur les antiquités, l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques aux ressortissants de tous les Etats membres de la Société des Nations (3).

(1) Mandat pour la Palestine, art. 17.

(2) Mandat pour la Syrie et le Liban, art. 2 ; Mandat pour la Palestine, art. 17.

(3) Mandat pour la Syrie, art. 14 ; Mandat pour la Palestine art. 21.

D'après l'article 25, « dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine telle qu'elle sera définitivement fixée, le mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat qu'il jugera inapplicables à raison des conditions locales existantes, et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18 » (1).

Enfin, le mandat du type A n'est qu'un régime provisoire, un régime de curatelle, destiné à préparer la majorité du mineur émancipé. Les mandats prévoient la majorité de la Syrie et du Liban et de la Palestine. « Au cas où prendrait fin le mandat conféré par le présent acte au mandataire, le Conseil de la Société prendra toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder à perpétuité, sous la garantie de la Société, les droits garantis par les articles 13 et 14 et usera de toute son influence pour que le gouvernement de la Palestine, sous la garantie de la Société, assume pleinement toutes les obligations financières légitimement contractées par l'administration de la Palestine pendant la durée du mandat, y compris les droits des fonctionnaires à des pensions ou à des gratifications » (2).

(1) Mandat pour la Palestine, art. 25.

(2) Mandat pour la Palestine, art. 28. Cf. Mandat pour la Syrie, et le Liban, art. 19 : « A la fin du mandat, il appartiendra au

CHAPITRE III

L'exercice des mandats et le contrôle de la Commission permanente.

Pour terminer l'examen critique de la pratique des mandats, il nous reste à apprécier dans quel esprit les puissances ont exercé les mandats qui leur ont été attribués, dans les conditions et dans les termes que nous venons de décrire.

De cette expérience des mandats, on peut tirer des leçons précieuses. L'intérêt ne doit pas cependant en être exagéré : l'expérience est, en effet, de trop fraîche date. C'est seulement le 17 décembre 1920 que le Conseil de la Société des Nations a approuvé les termes des mandats C. La Commission permanente n'a donc reçu les premiers rapports relatifs à l'administration des territoires placés sous les man-

Conseil de la Société des Nations d'user de toute son influence pour sauvegarder à l'avenir l'exécution par le Gouvernement de la Syrie et du Liban des obligations financières, y compris les pensions ou retraites, régulièrement assumées par l'administration de la Syrie ou du Liban pendant la durée du mandat.

dates, que dans le courant de l'année 1922 (1). Le rapport sur sa session d'août fournit les premières constatations sur l'action des puissances mandataires, pendant une seule année d'administration en cette qualité. Toutefois, les puissances ont cru devoir comprendre dans leurs rapports l'ensemble de leur gestion, y compris la période antérieure à leur investiture du mandat.

Quant aux territoires sous mandats B et A, c'est

(1) Seul le rapport sur l'administration des territoires sous mandat japonais fut reçu au Secrétariat à la date du 15 décembre 1921.

Rapport sur l'administration de Samoa, mai 1920-mars 1921, reçu au Secrétariat le 25 avril 1922.

Rapport sur l'administration de Nauru, septembre 1914-décembre 1920, reçu au Secrétariat le 27 avril 1922.

Second rapport sur l'administration des territoires sous mandat japonais, reçu au Secrétariat le 22 juin 1922.

Rapport sur l'administration de la Nouvelle Guinée, septembre 1914-juin 1921, reçu au Secrétariat le 23 juin 1922.

Rapport sur l'administration du Cameroun français, pour l'année 1921, reçu au Secrétariat le 26 juin 1922.

Rapport sur l'administration du Togo français pour l'année 1921, reçu au Secrétariat le 1^{er} juillet 1922.

Rapport sur l'administration du Togo britannique pour l'année 1920-1921, reçu au Secrétariat le 1^{er} juillet 1922.

Rapport sur l'administration du Cameroun britannique pour l'année 1921, reçu au Secrétariat le 13 juillet 1922.

Second rapport sur l'administration de Nauru, décembre 1920-décembre 1921, reçu au Secrétariat le 17 juillet 1922.

Rapport sur l'administration de la Syrie et du Liban, jusqu'à juillet 1922, reçu au Secrétariat le 24 juillet 1922.

Rapport sur l'administration de l'Est Africain. Réponses au questionnaire, reçu au secrétariat le 27 juillet 1922.

Rapport sur l'administration de Ruanda-Urundi, reçu au Secrétariat le 1^{er} août 1922.

Rapport sur l'administration de Tanganyika, l'année 1921, reçu au Secrétariat le 1^{er} août 1922.

seulement en juillet 1922 que le Conseil de la Société des Nations a investi la France, la Grande-Bretagne et la Belgique, de l'administration de ces pays en qualité de mandataires. Néanmoins, le 20 septembre 1921, les délégués de ces gouvernements avaient pris devant la Commission des mandats de l'Assemblée de la Société des Nations l'engagement de soumettre à la Commission permanente les rapports sur leur gestion pendant l'année 1921. A sa session d'août 1922, la Commission permanente a pu, en même temps que les premiers rapports annuels sur les mandats C, examiner les rapports dont elle avait été saisie, en vertu de ces engagements, sur les six territoires sous mandat B de l'Afrique Equatoriale, savoir le Tanganyika (britannique) ; le Ruanda-Urundi (belge) ; le Cameroun français ; le Cameroun britannique ; le Togo français ; le Togo britannique, et sur la Syrie et le Liban (mandat français A).

Quelles observations la Commission permanente des mandats a-t-elle eu à présenter sur ces différents rapports ?

Pour les mandats C, la Commission a suivi la procédure prévue par l'article 8 de son règlement intérieur. Réunie le 1^{er} août 1922, elle était saisie des rapports sur les territoires suivants (mandats C) :

Iles du Pacifique sous mandat japonais.

Ile Nauru.

Nouvelle Guinée.

Samoa.

Sud-Ouest africain.

Elle a étudié et discuté chacun de ces rapports en

présence du « représentant accrédité » de la puissance dont il émanait : M. Matsuda, ministre plénipotentiaire, pour le Japon ; Sir Joseph Cook, haut-commissaire du gouvernement australien à Londres (Nauru et Nouvelle-Guinée) ; sir James Allen, haut-commissaire de la Nouvelle Zélande à Londres (Samoa). Seule, l'Union sud-africaine n'était pas représentée pour le Sud-Ouest africain, et la Commission déplorait l'insuccès de ses démarches sur ce point (1).

Sur chacun de ces rapports, la Commission a présenté un certain nombre d'observations générales ou particulières. Elle demandait notamment une documentation plus détaillée sur les points suivants : législation sur le travail, l'immigration, la propriété foncière, l'hygiène ; statistiques sur le trafic des armes ; la fabrication et le commerce de l'alcool et des stupéfiants ; les missions ; l'instruction primaire ; les dépenses d'entretien des forces de police indigène ; la population, les finances publiques.

La Commission signalait encore les sacrifices financiers très appréciables faits par les puissances mandataires pour s'acquitter de leurs devoirs, dans les territoires des îles soumises au mandat japonais, de la Nouvelle Guinée, du Samoa et du Sud-Ouest africain (2).

On note encore les observations suivantes :

Iles de Nauru : La Commission signale au Conseil

(1) Observations de la Commission permanente, août 1922, Doc. A, 35. 1922. VI, p. 10.

(2) Rapport de la Commission permanente, août 1922, p. 4.

que le mandat a été exercé par le gouvernement australien, et non par l'Empire britannique, seul investi du mandat ; nous avons déjà exposé cette question dans notre seconde partie.

La Commission soumet à l'attention du Conseil une autre question intéressante, relative aux rapports entre l'autorité chargée du mandat et l'organisme créé en commun par les trois gouvernements britannique, australien et néo-zélandais pour l'exploitation des vastes gisements de phosphate de l'île.

« Il est résulté de la discussion, déclare la Commission (1), que le monopole de la propriété et de l'exploitation de ces gisements appartenait autrefois à une société privée allemande ; les droits de cette société ont passé depuis aux trois gouvernements de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qui ont fourni le capital nécessaire (se montant approximativement à 4 millions de livres sterling) dans la proportion de 42 %, 42 % et 16 % respectivement, en le prélevant sur leurs revenus généraux. L'administration des gisements ainsi acquis par les trois Etats a été confiée par eux à trois commissaires. Chaque gouvernement désigne un des commissaires ».

« Aux termes de l'article 2 de la Convention inscrite dans la loi susmentionnée (loi du 4 août 1920), il est prévu que toutes les dépenses de l'administra-

(1) Observations de la Commission permanente, août 1922, Doc. A. 35. 1922. VI, p. 4.

tion de l'île (y compris la rétribution de l'administrateur et des trois commissaires aux phosphates), pour autant qu'elles ne seraient pas couvertes par les revenus ordinaires de l'île, seraient couvertes par le produit de la vente des phosphates » (1). Il semble en résulter, observe la Commission, que le déficit éventuel des finances publiques devrait être comblé par la Commission des phosphates et non par la puissance mandataire.

La Commission retient encore l'article 13 de la Convention, portant que « Aucun des trois gouvernements n'interviendra dans la direction, l'administration ou le contrôle de l'exploitation, du transport et de la vente des phosphates et chacun des trois gouvernements s'engage à ne rien faire et à ne rien permettre qui soit contraire aux dispositions et aux buts de la présente convention, ou incompatible avec ces dispositions et ces buts ». La Commission ne sait pas qui est responsable de la condition des travailleurs : l'administrateur et, par son intermédiaire, la puissance mandataire — ou bien les trois commissaires aux phosphates, qui, en vertu des pouvoirs dont ils sont investis, semblent échapper totalement ou presque totalement au contrôle gouvernemental (2).

Autre observation, particulièrement importante. La Commission se demande « si la constitution entre les trois gouvernements intéressés, d'un organisme

(1) Observations de la Commission permanente des mandats. août 1922, Doc. A. 35. 1922. VI, p. 5.

(2) *Ibid.*

jouissant du monopole de l'exploitation de la seule richesse naturelle du territoire — encore que, sous le régime du mandat C, aucune disposition formelle ne l'interdise — est bien conforme à l'esprit de désintéressement qui caractérise la mission d'un Etat mandataire » (1).

Enfin la Commission s'est préoccupée des conditions d'existence et de l'avenir de la population indigène, « étant donnée l'étendue des gisements de phosphate, comparée à la superficie du territoire ». Elle suggère qu'il soit pris des mesures pour assurer « non seulement le bien-être actuel des indigènes, mais aussi, suivant le vœu du Pacte, le développement de la population du territoire sous mandat », dans l'éventualité de la réduction exagérée de la surface habitable ou cultivable susceptible de résulter de l'exploitation des phosphates (2).

Le « représentant accrédité » de la puissance mandataire a répondu, dans ses « Commentaires » (3), aux observations de la Commission.

La concession des phosphates, accordée en 1905 par le gouvernement allemand à la « Jaluit Gesellschaft », compagnie allemande, fut cédée par celle-ci, le 22 janvier 1906, à la « *Pacific Phosphate Company* », société anglaise enregistrée. Le 25 juin 1920, les trois gouvernements du Royaume-Uni, d'Austra-

(1) Observations de la Commission précitée (Doc. A. 35. 1922. VI, août), p. 5.

(2) *Ibid.*

(3) Commentaires sur les observations de la Commission. Doc. A. 37. 1922. VI, p. 2 et suiv.

lie et de Nouvelle-Zélande achetèrent à cette Compagnie le monopole moyennant une somme de 3.500.000 livres.

Pour assurer l'exploitation commerciale sans frottements entre les gouvernements intéressés, une commission de trois membres fut nommée ; les commissaires auraient les mains libres dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant chacun restait responsable vis-à-vis du gouvernement qui l'avait désigné et qui pouvait le rappeler. « La situation des Commissaires, explique le commentaire, est en fait strictement analogue à celle d'un Conseil d'Administration d'une Société qui, tant qu'il est en charge, doit avoir pleins pouvoirs pour agir dans la limite des statuts et est, à cet égard, soustrait à l'ingérence des actionnaires, mais dont les membres peuvent être remplacés par d'autres au gré des actionnaires de la Société, si leurs services ne donnent pas satisfaction » (1).

S'ils ne sont pas contrôlés par le gouvernement pour tout ce qui touche au traitement des phosphates, à leur transport et à leur vente, ils ne jouissent pas de la même indépendance pour les conditions du travail : ils ont reçu plus d'une fois des instructions de l'Administration sur ce point (2).

Le monopole, continue le « représentant accrédité » n'est en rien contraire à l'esprit de désintéressement cherché par le Pacte. Les gouvernements se sont bornés à prendre à leur compte le monopole, sans

(1) Commentaires, p. 3.

(2) Commentaires, p. 3.

l'étendre. L'étendue du gisement et son rendement sont insignifiants, par rapport à ceux de l'Afrique du Nord et des Etats-Unis (1). « Au cours de l'année se terminant le 30 juin 1921, 17 3/4 % de la production des phosphates furent livrés à d'autres pays. De plus, il doit être clairement entendu que les gouvernements ne tirent aucun profit de l'exploitation du gisement. Les prix de vente sont fixés de manière à permettre le service des intérêts et du fonds d'amortissement du capital versé par les gouvernements pour l'achat du gisement ; sur ce capital, 3 millions et demi de livres environ restent encore dus ; cette somme, d'après les arrangements actuels, ne sera pas complètement remboursée avant 1970, époque prévue pour la libération de ces obligations supplémentaires. Il ne reste aucun bénéfice pour les gouvernements. L'avantage principal dont bénéficient l'Australie et la Nouvelle-Zélande, consiste dans le fait qu'ils sont assurés de livraisons à des prix qui échappent à l'action des grands monopoles. Ces trois pays une fois pourvus, l'excédent est mis à la disposition des autres pays, à des prix raisonnables » (2).

Enfin, remarque le rédacteur des Commentaires(3), l'avenir de la population indigène n'est nullement compromis par l'exploitation des phosphates.

(1) Les Commentaires donnent les chiffres de production suivants du phosphate avant la guerre :

Etats-Unis d'Amérique, 4 millions de tonnes ; Algérie et Tunisie, 2 millions de tonnes ; Iles de l'Océan, de Christmas et Nauru, 1 million de tonnes.

(2) Commentaires, p. 4.

(3) Commentaires, p. 4.

La superficie de l'île Nauru est d'environ 8 milles carrés ; elle est habitée par 1084 Nauruains, plus 597 chinois. Cette population est concentrée dans certaines parties peu étendues, et plus ou moins fertiles, de la zone côtière. Les gisements se trouvent à l'intérieur, dans une région qui n'est ni habitée ni cultivée. L'importance des gisements varie, suivant les évaluations, de 60 à 400 millions de tonnes. Comme l'exploitation ne dépasse pas actuellement une superficie de 50 à 60 acres et une production annuelle de 212.000 tonnes, il faudrait 400 ans au moins pour épuiser les gisements. L'agriculture et le développement de la population indigène ne courent donc aucun risque.

Pour les autres mandats C, il y a peu de chose à ajouter aux observations communes répétées par la Commission permanente pour tous les mandats C.

Territoires du Pacifique sous mandat japonais.

Le Secrétariat a reçu, le 22 juin 1922, le second rapport annuel sur l'administration des territoires sous mandat japonais, lequel explique, d'une façon plus détaillée que le précédent, les administrations générale et locale, répond en toutes matières au questionnaire proposé par la Commission permanente et fournit des renseignements sur les mesures prises par l'administration japonaise depuis le mois d'avril 1922. Le rapport contient aussi, à titre supplémentaire, de nombreux renseignements sur les réglementations de tous les rapports : contrat de travail, impôt, taxe, éducation, police, justice, hygiène, etc.

La Commission prend acte de la déclaration de M. Matsuda, Représentant accrédité du gouvernement japonais, d'après laquelle on ne trouve dans ces territoires aucune trace d'esclavage domestique ou autre. Elle désire connaître la nature exacte des relations juridiques entre maîtres et serviteurs dans la vie familiale.

L'administration intervient dans les contrats de travail de plus d'une année. La Commission désire connaître les mesures protégeant les indigènes concluant des contrats de travail d'une durée moindre, mais renouvelables.

La population des îles comprend 3.000 non indigènes, dont un sixième de femmes. Leur recrutement est contrôlé par l'administration pour les groupes de plus de dix ouvriers, mais il n'y a pas de contrôle semblable pour les groupes moindres. La Commission demande des informations complémentaires et des statistiques sur les conditions de recrutement, de travail et d'existence de tous les ouvriers importés.

Elle réclame également : des informations complémentaires sur les conditions du travail dans les mines et les gisements de phosphates ; sur le régime domanial en vigueur ; — sur la procédure judiciaire ; — des explications sur la diminution du rendement des impôts et l'augmentation des dépenses de bureaux passées de 67.732 yen en 1920 à 2.316.027 yen (1) en 1922 (budget) ; des renseignements complets

(1) Pourtant, dans le rapport du mandataire, les dépenses de bureaux sont estimées à 2.316.037 yen. *Le deuxième rapport*

sur l'état de la santé publique et sur l'état de la liberté de conscience (1).

M. Matsuda, représentant accrédité, ne présente que de brefs commentaires(2). Il constate que « cette mission importante d'administration mandataire est tout au début et sans précédent ». Il est donc naturel que quelques points des rapports présentés par le gouvernement japonais ne soient pas encore pleinement satisfaisants. Le prochain rapport pourra donner satisfaction à la Commission, car le gouvernement japonais a promulgué, le 31 mars 1922, plusieurs nouveaux règlements, qui sont entrés en vigueur dès le 1^{er} avril. M. Matsuda ne doute pas que la Commission est convaincue que le gouvernement du Japon reste fidèle à son attitude, qui est « d'administrer toujours avec conscience les territoires soumis à son mandat, avec le souci constant de se conformer à l'esprit du Pacte » (3).

La Commission, écrit le communiqué officiel du 23 août 1922, a été « très sensible » à l'effort fourni par le gouvernement japonais.

Mandat néo-Zélandais sur le Samoa occidental.

Le haut-commissaire expose que, dans le but de

annuel relatif à l'administration des territoires sous mandat japonais (texte japonais, p. 10).

(1) Observations, p. 7 et 8. .

(2) Commentaires, p. 6.

(3) Cf. Commentaires du Représentant accrédité du Gouvernement du Japon, au sujet des observations de la Commission permanente des mandats sur les rapports relatifs à l'administration des territoires sous mandat japonais, discutés pendant la session du mois d'août 1922.

maintenir la productivité des plantations et d'exécuter certains travaux et services publics indispensables, on a engagé des travailleurs chinois à long terme. Par l'entremise des autorités britanniques à Hong-Kong, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a conclu avec la Chine une convention relative à l'importation et aux conditions de travail de la main-d'œuvre chinoise dans le Samoa occidental. Les intérêts chinois à Samoa sont protégés par un fonctionnaire spécial et par un consul chinois.

La Commission constate que, d'après le rapport, grâce à l'activité des écoles missionnaires, presque tous les habitants savent lire et écrire leur langue (1).

Mandat de l'Union Sud-Africaine sur le Sud-Ouest africain.

La Commission déplore l'insuffisance de la documentation, que l'absence d'un représentant accrédité n'a pas permis de compléter.

Elle relève le titre de « protectorat » donné au territoire sous mandat dans quelques communications officielles de la puissance mandataire.

Elle signale la présence sur ce territoire de fortes colonies allemandes attachées à leur nationalité, et dont le concours pour l'administration serait souhaitable.

Elle demande des explications plus détaillées sur les finances publiques ; — sur les réserves foncières

(1) Rapport sur la deuxième session présenté par la Commission permanente des mandats, août 1922. Doc. A. 39. 1922. VI.

indigènes, sur la législation protectrice des travailleurs dans les mines de diamants.

Elle manifeste enfin le désir d'être complètement renseignée sur la cause, l'étendue et la nature des récents désordres et leur répression et elle souhaite le maintien de l'organisation primitive en tribus (1).

Le rapport présenté au Conseil sur la deuxième session de la Commission permanente par son président, le marquis Théodoli (2), reproduit, en les résumant, ces diverses observations. Il insiste notamment sur la présence de travailleurs importés, et surtout de Chinois, dans toutes les îles du Pacifique administrées sous le régime du mandat, et les difficultés d'ordre social qui en résultent.

« D'une part, en effet, la distance même qui sépare le lieu de recrutement de ces ouvriers de celui de leur destination, et par conséquent les frais élevés de leur transport, nécessitent la conclusion de contrats de travail à très long terme. Or, il est évident que, malgré les garanties inscrites au mandat, la condition d'un coolie chinois, lié par un contrat de trois ans et transporté en terre étrangère, à des milliers de kilomètres des siens, requiert toute la sollicitude de l'administration des puissances mandataires. Et d'autre part, la présence de cette main d'œuvre exclusivement masculine au milieu

(1) Observations, p. 11.

(2) Rapport sur la deuxième session, présenté au Conseil au nom de la Commission par le marquis Théodoli, et soumis à l'Assemblée, août 1922. Doc. A. 39. 1922. VI.

d'une population indigène, peut ne pas être sans danger pour la vie sociale de cette dernière » (1).

La Commission signale au Conseil ces dangers et exprime le vœu d'être toujours tenue au courant par les puissances mandataires de l'importance de ces migrations ouvrières, des mesures prises pour veiller sur elles et de leurs conséquences sociales.

En terminant sur les mandats C, le rapport de la Commission rend hommage aux puissances mandataires : « La Commission est heureuse de pouvoir constater que, dans l'ensemble, les rapports des puissances mandataires chargées de l'administration des territoires sous mandat C, témoignent tous de la volonté d'assurer aux populations intéressées le bénéfice de l'application des dispositions de l'article 22 du Pacte et des mandats. Elle a pu constater, en particulier, à la lumière de ces rapports, que l'esclavage, même domestique, n'existe pas dans ces territoires, que le travail forcé y était ou totalement inconnu ou pratiqué seulement dans le cas de travaux et services publics essentiels, que la liberté de conscience était partout assurée, que le trafic des armes et des munitions était sévèrement contrôlé, que l'interdiction de fournir aux indigènes des spiritueux et des boissons alcooliques était partout appliquée avec rigueur, et que les territoires sous mandat C étaient totalement démilitarisés.

De plus, la Commission a constaté que dans les territoires des îles soumises au mandat japonais de la Nouvelle-Guinée, du Samoa et du sud-ouest Afri-

(1) Rapport du marquis Théodoli, p. 3.

cain, les puissances mandataires ont fait des sacrifices financiers très appréciables pour s'acquitter des devoirs qu'elles ont assumés » (1).

De cette conclusion ressort la volonté des puissances mandataires d'interpréter leur mandat dans l'esprit du Pacte, c'est-à-dire de rechercher non pas la satisfaction de leurs propres appétits, mais le bien-être matériel et moral et le développement des populations indigènes. La collaboration semble étroite et sincère entre les mandataires et les organes de la Société des Nations chargés de vérifier la conformité de l'administration par mandat avec la lettre et l'esprit de l'institution.

Le rapport de la Commission permanente des mandats au Conseil de la Société des Nations examine ensuite les rapports fournis pour les territoires sous mandat B et pour la Syrie et le Liban (mandat A), conformément à l'engagement pris par les délégués des puissances. Comme il ne s'agit plus des rapports annuels prévus par le Pacte, ces rapports n'ont pas donné lieu, cette année, à la procédure des observations et des commentaires des représentants accrédités, suivie pour la discussion des mandats C. Cette année, la Commission s'est bornée à soumettre ces rapports à un examen très attentif et a préparé l'étude plus approfondie qu'elle compte entreprendre l'an prochain (1923) (2).

Relativement aux territoires sous mandats B, la

(1) Rapport précité, p. 4.

(2) Rapport du Marquis Imperiali (Communiqué au Conseil de A. 40. 1922 VI).

Commission permanente des mandats place au premier plan la question du régime foncier, « la plus importante peut-être, en Afrique tropicale, au point de vue du développement du bien-être des indigènes et de leurs descendants » (1). Elle désire obtenir des puissances mandataires le texte complet de la législation foncière appliquée dans ces territoires.

Les termes des mandats autorisent les puissances mandataires à incorporer, au point de vue douanier, les territoires sous mandat à leurs possessions voisines. La Commission rappelle que, dans son rapport au Conseil en octobre 1921, elle avait exprimé l'avis qu'en adoptant cette clause, le Conseil n'entendait pas déroger au principe de l'égalité économique proclamé par l'alinéa 5 de l'article 22 du Pacte. « La Commission, continue le rapporteur, constate qu'étant donné que le territoire du Tanganyika, du Ruanda-Urundi et une partie du Cameroun français se trouvent compris dans les limites du bassin conventionnel du Congo, il ne saurait y avoir de conflit entre les dispositions sus-mentionnées du Pacte et des mandats, puisque l'égalité commerciale est assurée dans ces régions par les Actes de Berlin et de Bruxelles et par le traité de Saint-Germain. Elle aimerait néanmoins savoir si un système préférentiel quelconque est actuellement appliqué dans la colonie du Niger, au Dahomey et dans la Côte de l'Or, et, dans l'affirmative, si le Cameroun britannique et le Togo français et britannique font partie

(1) Rapport précité, p. 5 (Doc. A. 40. 1922. VI. Genève, le 5 septembre 1922).

d'une union douanière englobant les possessions avoisinantes des deux puissances mandataires en question » (1).

En vue d'éviter les conflits et les frottements, la Commission préconise, là où existent des communautés indigènes organisées, sultanats ou royaumes, des accords entre la puissance mandataire et les chefs de ces groupements, en vue de délimiter leurs pouvoirs respectifs (2).

Le rapport insiste sur la question, déjà exposée dans notre seconde partie, du partage de l'ancien Est africain allemand entre les mandats britannique et belge. Il signale le système d'administration indirecte adopté par le gouvernement belge dans le Ruanda-Urundi, qui consiste à aider et surveiller, avec un nombre assez restreint de fonctionnaires belges, l'administration des deux rois indigènes (3).

Enfin, la Commission demande des informations détaillées, au point de vue de la législation et des statistiques, sur l'importation et la vente des boissons alcooliques, sur la législation douanière à cet égard ; — sur les maladies tropicales. Elle demande des précisions sur les relations fiscales ou autres du Togo britannique avec la Côte de l'Or (4).

La Commission se montre très satisfaite du rapport présenté pour la Syrie et le Liban, par le gouvernement français. Ce rapport « contient des ren-

(1) Rapport précité, p. 5 (Doc. A. 40. 1922. VI. Genève, le 5 septembre 1922).

(2) Rapport précité, p. 5.

(3) Rapport précité, p. 6.

(4) Rapport précité, p. 6.

seignements très complets sur les mesures prises par l'administration française en vue de procéder à l'organisation politique de trois Etats Syriens de Damas, Alep et du territoire des Alaouites, ainsi qu'à celle de l'Etat du Grand Liban » (1). Le rapport contient aussi des renseignements sur la fédération de ces quatre territoires autonomes et fournit des statistiques très complètes sur l'importance numérique des différentes communautés, sur les budgets locaux et sur la contribution financière de la France aux dépenses occasionnées par l'administration de ces Etats et par la reconstitution du pays. La Commission a été frappée par l'importance des mesures prises en vue de l'éducation (2).

Ainsi, le mécanisme prévu par le Pacte et par la constitution dont le Conseil de la Société des Nations a doté la Commission a, somme toute, très heureusement fonctionné.

Nous estimons donc que l'on a tout lieu de se féliciter du succès de cette première expérience qui permet de bien augurer de l'avenir de l'institution des mandats.

(1) Rapport précité, p. 6.

(2) Rapport précité, p. 6.

Lyon, le 11 janvier 1923.

LE PRÉSIDENT DU JURY DE THÈSE,

Signé : LAMBERT.

Vu : Lyon, le 12 janvier 1923.

LE DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT,

Signé : JOSSERAND.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 12 janvier 1923.

LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE,

Signé : CAVALIER.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES

- ANDLER (Charles). — Les origines du pangermanisme (1915).
— Le pangermanisme. Les plans d'expansion allemande dans le monde (1915).
— Le pangermanisme continental sous Guillaume II (1915).
— Le pangermanisme colonial sous Guillaume II (1915).
— Le pangermanisme philosophique (1917).
- ANTONELLI. — L'Afrique et la paix de Versailles (1921).
- BARTHOU. — Le traité de paix (1919).
- BASMADJIAN. — La Cilicie, son passé, son avenir (1919).
- BERNFELD. — Le Sionisme, thèse de doctorat, Paris (1920).
- BONFILS et FAUCHILLE. — Précis de Droit international public, 7^e édition (1914).
- BOURGEOIS (Léon). — La Solidarité (1912).
— Le Pacte de 1919 et la Société des Nations (1919).
— La Société des Nations (1921).
- BRUNET. — La Société des Nations (1921).
- GIORICEANU. — Les mandats internationaux, thèse, Paris (1921).
- COSENTINI. — Préliminaires à la Société des Nations (1920).
- DEBIDOUR. — Histoire diplomatique depuis le Congrès de Berlin (1916).
- HOBSON. — Towards international Government (1915).
— A League of Nations.
- DUPUIS. — Le droit des gens (1921).

HANOTAUX. — Le traité de Versailles (1919).

— L'Allemagne et l'Europe (1919).

LA CHESNAIS. — Les peuples de la Transcaucasie pendant la guerre et devant la paix (1921).

LAPRADELLE (Geoffre de). — Cours de Droit international public, professés à la Faculté de Droit de Paris (doctorat), 1919 à 1922.

LAWRENCE. — Principles of International Law (1910, *tome II*).

MARSHALL. — The United States of Europe (1914).

MONTREU. — La Syrie de demain (1916).

MOYE. — Le droit des gens modernes (1920).

MUIR (Ramsay). — The National Principle and the War (1914).

OPPENHEIM. — International Law (1905).

— The Future of international Law (1921).

— Treatise on international Law (1921).

OTLET. — La Société des Nations (1917).

PILLET. — Etude sur les droits fondamentaux des Etats (1898).

RODNER. — Syrie et France (1917).

ROSE (J. Hollande). — Nationality as a Factor in Modern History (1916).

SAUME (Georges). — La Syrie (1921).

SCELLE (Georges). — Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix (1919).

SEIGNOBOS. — Du Congrès de Vienne à la guerre de 1914 (1915).

SMUTS. — The League of Nations. A practical suggestion (1918).

TARDIEU. — La paix (1921).

TCHERNOFF. — Les nations et la Société des Nations dans la politique moderne (1919).

WILSON. — Messages au Congrès américain.

II. — TEXTES ET DOCUMENTS

Traité de Versailles du 30 juin 1919.

Traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919.

Traité de Sèvres du 10 août 1920.

Accords franco-britanniques sur le Togo et le Cameroun :
accord du 30 août 1914 ; procès-verbal de délimitation
du 10 février 1915 ; lettres des 4 et 24 mars 1915 et
24 mai 1916 ; communiqué officiel du 29 janvier 1919 ;
Le Temps du 30 janvier 1919 ; *Bulletin du Comité de
l'Afrique française*, janvier et février 1919.

Convention anglo-belge pour l'Est africain, *Le Temps* du
15 décembre 1920.

Accord franco-britannique de décembre 1912 (partage de
zones d'influence en Syrie et en Mésopotamie), *Bulletin
du Comité de l'Asie française*, août-novembre 1919.

Memorandum des 19 février-4 mars 1915 du Ministre des
Affaires étrangères françaises aux ambassadeurs de
France et d'Angleterre (attribution à la Russie de
Constantinople et de territoires turcs), *Bulletin du
Comité de l'Asie française*, mai-septembre 1918.

Lettres échangées entre le gouvernement britannique et le
roi du Hedjaz, de juillet 1915 à janvier 1916.

Accords franco-russo-britanniques de 1916, relatifs au
partage de territoires turcs, *Le Temps* du 22 mars 1919 ;
Bulletin du Comité de l'Asie française, septembre 1918
et août-novembre 1919.

Accord tripartite franco-anglo-italien de Sèvres, du 10 août
1920, *Le Temps* du 24 décembre 1920.

Traité secret entre la Grande-Bretagne et le Japon, de
1919 (îles du nord du Pacifique), *Le Temps* du 29 jan-
vier 1919.

Traité signé à Washington, le 11 février 1922, entre le Japon
et les Etats-Unis (*en anglais*).

Publications de la Société des Nations :

Actes de la première assemblée :

Journal de la première assemblée de la Société des Nations.

Compte-rendu provisoire (discours).

Procès-verbaux des Commissions, résumés.

Journal officiel de la Société des Nations.

Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations.

Compte-rendu des sessions du Conseil de la Société des Nations.

Recueil des traités et engagements internationaux enregistrés par le secrétariat de la Société des Nations.

Communiqués au Conseil et aux membres de la S. D. N. (1922).

Mandat britannique sur l'Est africain (le 1^{er} août 1922).

Mandat pour la Palestine (le 12 août 1922).

Mandat britannique sur le Cameroun (le 1^{er} août 1922).

Mandat britannique sur le Togo (le 1^{er} août 1922).

Mandat pour la Syrie et le Liban (le 12 août 1922).

Mandat français sur le Togo (le 1^{er} août 1922).

Mandat français sur le Cameroun (le 1^{er} août 1922).

Mandat belge sur l'Est africain (le 1^{er} août 1922).

Minutes of the Second session held in Geneva (august Ist to IIth 1922, Permanent mandates Commission) (août 1922).

Communiqués à l'Assemblée, au Conseil et aux Membres de la S. D. N. (1922).

Questionnaire destiné à faciliter la préparation des rapports annuels des puissances mandataires (août 1922).

Commentaires sur les observations de la Commission, présentées par les représentants accrédités (août 1922).

Rapports de la Commission permanente des mandats (août-septembre 1922).

Observations de la Commission sur les rapports relatifs aux territoires sous mandat C (août 1922).

Rapports annuels de l'administration des territoires sous mandats A, B et C, reçus au Secrétariat (1921-1922).

III. — REVUES

Revue générale de Droit international public :

DEPUIS. — La déclaration des droits et des devoirs des nations, adoptée par l'Institut de Droit international américain, le 6 janvier 1916 (1917).

PILLET. — Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé (1895).

OPPENHEIM. — De la véritable signification de la Société des Nations (1919).

MOYE. — Des annexions déguisées de territoires (1919).

Revue de Droit international et de Législation comparée.

ROLIN. — Le système des mandats coloniaux (1919).

Revue Politique et Parlementaire :

SCELLE. — Le problème juridique de la Société (décembre 1919).

Revue des Sciences politiques :

DONON. — Les œuvres et les intérêts français en Orient et l'établissement du mandat sur la Syrie (janvier-mars 1922).

Revue des Deux-Mondes, 1^{er} décembre 1921 : l'organisation de la Syrie sous le mandat français, par X.

Bulletin du Comité de l'Afrique française :

René THÉRY. — L'Afrique de demain et le pangermanisme colonial (n° de janvier-février 1919).

— Le traité allemand devant le Parlement anglais (même numéro).

— La question du mandat pour le Togo et le Cameroun (n° de mars 1920).

Camille MARTIN. — L'opinion allemande et le Traité de paix (n° de novembre 1920).

Bulletin du Comité de l'Asie française :

Robert de CAIX. — La question d'Asie Mineure (n° de mai-septembre 1918).

Henri FROIDEAUX. — L'Entente et les Arabes. Le Panarabisme (n° d'août-novembre 1919).

— L'opinion anglaise et la Syrie. Le panarabisme et la pax britannica (même numéro).

— Les intérêts économiques français dans le Levant et le traité de paix avec la Turquie (n° de juin 1920).

— Au lendemain de la signature du traité de Sèvres (n° de juillet-août 1920).

L'Europe Nouvelle, l'organisation des pays mandatés français, 1920, pages 1729 et suiv.

IV. — JOURNAUX

Le Temps, *passim*.

Times, 26 janvier 1919 : Les prétentions sud-africaines présentées par le général Smuts.

— 30 janvier 1919 : Appel à la mère-patrie d'un Australien.

Morning Post, 30 janvier 1919 : Critique de l'idée de mandat international.

Daily Mail, 31 janvier 1919 : L'existence de l'empire britannique menacée.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE. -- Origines et raison d'être de l'institution des mandats internationaux.....	15
CHAPITRE PREMIER. — Origines de l'institution des mandats.....	15
CHAPITRE II. — Motifs de l'institution des mandats.	49
DEUXIÈME PARTIE. — Théorie juridique des man- dats.....	59
CHAPITRE PREMIER. — Nature juridique des man- dats.....	61
CHAPITRE II. — Quels territoires peuvent faire l'objet d'un mandat?.....	68
CHAPITRE III. — Quelles puissances peuvent être mandataires?.....	86
CHAPITRE IV. — De l'autorité compétente pour l'attribution des mandats.....	98
CHAPITRE V. — Les termes des mandats.....	123
CHAPITRE VI. — Le contrôle de l'exécution des mandats. La Commission permanente des man- dats.....	132

	Pages
TROISIÈME PARTIE. — La pratique de l'institution des mandats.....	139
CHAPITRE PREMIER. — L'attribution des mandats.	141
CHAPITRE II. — Les termes des mandats arrêtés par le Conseil de la Société des Nations.....	183
CHAPITRE III. — L'exercice des mandats et le con- trôle de la Commission permanente.....	203
BIBLIOGRAPHIE.....	223

TRÉVOUX. — IMPRIMERIE J. JEANNIN

